

A „társadalom kora”

Munkásbiztosítás és munkaügy Magyarországon a 19. és a 20. század fordulóján

Magyarországon korán megindult a kötelező társadalombiztosítás kiépülése, és a második világháború előtt már – legalábbis az iparforgalmi szektor munkavállalói esetében – az OTI, illetve a MABI magas színvonalú és valamennyi alapvető biztosítási ágra kiterjedő szolgáltatást nyújtott a biztosításra kötelezetteknek. Ezzel szemben a munkajog, a szakszervezeti jog megjelenése sokáig késlekedett, és még az 1930-as évek végén is csak a kezdeti lépések történtek meg ezen a téren. Sajátos ellentmondás ez, ha belegondolunk, hogy Európa más országában a 20. században e két terület fejlődése szorosan egybefonódott. A biztosítási intézményrendszer kiépülése és a szakszervezetek jogi elismerése, illetve a munkajog kialakulása nagyjából párhuzamosan haladt, és mindenütt az alsó rétegek társadalmi emancipációjával és a politikai participáció kiszélesedésével járt együtt.

Egyes vélemények szerint ez az átalakulás horderejében ahhoz hasonlítható, mint amikor a rendi társadalomból kibontakozott a polgári társadalom. Egymástól más tekintetben távol álló szerzők egyaránt nagy jelentőséget tulajdonítanak az – egyszerűség kedvéért nevezzük így – 19. századi liberális társadalom-modell helyét elfoglaló munkavállalói vagy munkatársadalom kialakulásának.¹

A magyar történetírásban ez a változás eddig nem váltotta ki a kutatók érdeklődését. Ennek oka elsősorban a magyar társadalomtörténet sajátos konceptuális kereteiben keresendő. Azok az átfogó fogalmak, amelyek hagyományosan a magyar társadalmi fejlődés megragadására szolgálnak, és egyben e társadalom-fejlődés problémáit is kijelölik, egy korszakként ragadják meg a rendi társadalom végétől (amely persze maga is egy hosszan elnyúló folyamat) a kapitalista vagy polgári kor végét jelentő, 1945 utáni átalakulásig terjedő időszakot. Bár különféle periodizációk e korszakot is tagolják, mégis a mindinkább kibontakozó kapitalizmus, illetve az ezzel párhuzamosan zajló polgárosodás következtében általában egységes korszaknak látják a második világháború előtti száz évet. A kapitalizmus uralma és a polgárosodás kibontakozása határozzák meg azt is, hogy mely konfliktusok tűnhetnek a társadalomfejlődés szempontjából a legfontosabbaknak. Az osztályharc mint a korszakot „alapító” konfliktus helyét már jó ideje elfoglalta a polgárosodás akadályokba ütköző és a társadalom rendi formáival konfliktusban álló folyamata. Mindkét koncepció azonban – osztályharc és polgárosodás – egyezik abban, hogy nem lát olyan minőségi változást a korszakon belül, amely a 19. század polgárosodó korához képest új problémákat vetne fel.² A hazai historiográfiai hagyományon kívül állónak tekinthető, a polgári társadalom kialakulását a kapitalizmustól függetlennek tekintő árnyalt elemzés sem utal olyan vál-

¹ Ewald, François: *L'Etat providence*. Paris, 1986. és Kocka, Jürgen: *Arbeitsverhältnisse und Arbeiterexistenzen. Grundlagen der Klassenbildung im 19. Jahrhundert*. Bonn, 1990.

² A tárgyalt felfogás két alapszövege: Erdei Ferenc: *A magyar társadalom a két világháború között*. Valóság, 19. évf. (1976) 4–5. sz.; Hanák Péter: *Vázlatok a századelő magyar társadalmáról*. Történelmi Szemle, 5. évf. (1962) 2. sz. Utóbbi szöveg később több változatban is megjelent.

tozásra, amelyet a munkavállalói tömegek kialakulása hozott volna magával.³ A reformkortól a második világháborúig terjedő korszakot átfogó újabb összegzés már új utakat keres e korábbi felfogásokhoz képest. Mindkét tanulmány szerzője tárgyalja a participáció kérdését, azonban a tömegtársadalom kialakulásának problémája a maga egészében itt sem fogalmazódik meg. Ebből következik, hogy a munka nem törekszik arra, hogy az első világháború környéki korszakhatárnak a szokásos politikatörténeti értelmezésen túl lehetséges társadalomtörténeti jelentését próbálja kidolgozni.⁴

A nyugat-európai társadalmakra nézve éppen az első világháború körül szokták keresni azt a fordulatot, amely a különféle megközelítésekben, a jóléti állam vagy a liberális, cenzusos, 19. századi politikai rendszerekkel szembeállított tömegdemokrácia kialakulásához vezetett. Természetesen ez esetben is folyamatokról van szó, és nem egyszeri hirtelen fordulatról.⁵ A politikai rendszer átalakulásánál, a politikai tömgszervezetek megjelenésének problémáinál vagy a tömegkultúra megjelenésénél számunkra itt most érdekesebb az az átalakulás, ami a munka világát érintette. Pontosabban éppen a munka világának önállóvá válásáról van szó, amely folyamatban széles alsó néprétegek társadalmi emancipációja, középrétegekbe való felemelkedése zajlott. A tömegtársadalmak kialakulásának egyéb – kulturális és politikai – aspektusaival itt nem foglalkozunk.⁶

A munkajog, a szakszervezetek és a kötelező biztosítás megjelenése alkották azt a fejleményt, amely a munka sajátos világát kialakította, és ami a modern értelemben vett munkavállaló megszületéséhez vezetett. Ez jelentős változás volt a 19. századhoz képest. Előfeltételét nem csupán a munkára vonatkozó rendi kötöttségek felszámolása képezte, hanem a pénzben fizetett rendszeres bér munkának az elterjedése és a sokféle egyéb munkaforma háttérbeszorulása.⁷ Ezen előfeltétel hangsúlyozása mellett Gérard Noiriel az 1910-es francia nyugdíjbiztosítási törvény jelentőségét a társadalom nemzetesítésében (*nationalisation*) és nagy tömegek kezelésére képes adminisztratív technikák kialakításában látja. Míg a korábbi szegénygondozási törvények nem definiálták a rászorultságot, hanem az elvek meghatározása után a jogosultság elbírálását a lokális hatóságokra bízták, addig a kötelező biztosí-

³ Sőt, Péter László egyébként inspiráló tanulmányában a magyar szociálpolitikát mint a társadalmi integráció eszköztét kifejezetten elhanyagolhatónak tartja, szembeállítva például az osztrák fejlődéssel. Péter László: *Volt-e magyar társadalom a XIX. században*. In: Uő.: *Az Elbától Keletre. Tanulmányok a magyar és kelet-európai történelemből*. Budapest, 1998. 148–186. Különösen 165–166., 178.

⁴ Gyáni Gábor – Kövér György: *Magyarország társadalomtörténete a reformkortól a második világháborúig*. Budapest, 1998. Az első világháború társadalomtörténeti korszakhatárként való háttérbe szorítása valószínűleg abból következik, hogy a két szerző által írt részek között éppen ez a határ. Trianon társadalomtörténeti következményeinek problémáját a tömegdemokrácia kialakulásával összefüggésben elemzi Gyáni Gábor: *Társadalmi struktúrák és szociálpolitikai kihívások a két háború között*. In: Uő.: *Történelemszinkurzusok*. Budapest, 2002. 221–228.

⁵ A témáról általános európai áttekintés nyerhető a következő tanulmánykötetből: Mommsen, Hans (Hrsg.): *Der Erste Weltkrieg und die europäische Nachkriegsordnung. Soziale Wandel und Formveränderung der Politik*. Köln–Weimar–Wien, 2000.; Kirsch, Martin – Kosfeld, Anne G. – Schiera, Pierangelo (Hrsg.): *Der Verfassungsstaat vor der Herausforderung der Massengesellschaft. Konstitutionalismus um 1990 im europäischen Vergleich*. Berlin, 2002.; a német társadalom átstrukturálódását és a 19. századi polgári világ lebomlását az egyesületi tevékenység átalakulásán és a könyvelőállítás és -kereskedelem változásain keresztül vizsgálja: Mommsen, Hans: *Die Auflösung des Bürgertums seit dem späten 19. Jahrhundert*. In: Jürgen, Kocka (Hrsg.): *Bürger und Bürgerlichkeit im 19. Jahrhundert*. Göttingen, 1987. 288–315.

⁶ A tömegkultúra témájában Magyarországon úttörő a Budapesti Negyed tematikus száma: *Tömegkultúra a századfordulós Budapest*. 1997. nyár.

⁷ E folyamatot részletesen bemutatja Dowerpe, Alain: *Le monde du travail en France 1800–1950*. Paris, 1996. (Első kiadás: 1989.) Különösen 100–108.

tással az állam általánosan meghatározta, hogy ki jogosult a biztosítási szolgáltatásokra, és az érintettek ügyeinek kezelését egy újszerű, adminisztratív apparátusra bízta. Utóbbi a maga működéséhez megfelelő dokumentumokat igényelt, hogy az egyéneket azonosíthassa, és tevékenységüket megítélhesse, ami újfajta adminisztratív technikák kialakítását tette szükségessé. Mindezt Noirielt a nemzetállami logika kiterjesztésének, az alsó néprétegek feletti nemzetállami kontroll kiépítésének látja, ami az állampolgári hovatartozás jelentőségének növekedéséhez⁸ és például a határokon átlépő migráció megnehezüléséhez, fokozottabb ellenőrzéshez vezetett.⁹

Másként közelít ugyanehhez a problémához François Ewald és Jacques Donzelot. Előbbi – Michel Foucault tanítványaként – a munkahelyi balesetek kérdésének elemzéséből kiindulva jut el a jóléti társadalmak általános értelmezéséhez. A számára kiindulópontot jelentő, 19. század közepi liberalizmus felfogásában a lényeges kérdés az volt, hogy ki a felelős a balesetért. Az elkövetett mulasztás vagy hiba felelőse tartozott ugyanis kártérítéssel a baleset elszenvedőjének. Ha önmaga okozta balesetét, vagy nem volt megállapítható a felelős, akkor ebből következően a munkás nem számíthatott kártérítésre. Hiba vagy mulasztás és az érte viselt felelősség szorosan összetartozott. Ez a liberális felfogásban gyökerező jogi koncepció azonban az ipar kibontakozásával párhuzamosan egy sor konfliktushoz vezetett, hiszen sok esetben nem volt megállapítható, hogy ki a felelős a balesetért. A megoldást hosszas keresés után a „risque professionnelle” fogalmának feltalálása jelentette, ami lehetővé tette, hogy a hiba vagy a mulasztás, az érte viselt felelősség és a kártérítés szétváljon egymástól. Mindez azonban a liberális berendezkedés alapsémájának átalakításával járt. Egyén és társadalom fogalompárjának a viszonya megfordult. Többé nem az egyén volt a kiindulópont, aki felelősséggel tartozik önmaga cselekedeteiért, és nem a felelős egyének viszonyrendszeréből állt össze a társadalom, hanem a társadalmat tekintették elsődlegesnek, amely meghatározza tagjainak helyzetét, különféle veszélyeknek teszi ki őket, és ezért felelősséggel is tartozik értük, amely felelősségvállalás egyik formája a kötelező biztosítás technikája.¹⁰

Hasonló Donzelot megközelítése, aki az 1848-as francia forradalomban oly élesen felmerült szociális kérdés elemzéséből indult ki. Ekkor vált általánossá a felismerés, hogy a köztársaság nem oldja meg az egyének államban való együttélésének problémáit, s hogy a közhatalom és az egyének viszonyának rendezése a népszuverenitás logikájának megfelelően még számos problémát hagy nyitva. A liberálisok számára – mint azt a munkához való jog 1848-as kimondása, majd eltörlése körüli viták mutatták – elfogadhatatlan volt, hogy az állam egyesek megélhetéséről és anyagi biztonságáról gondoskodjon. A legszínvonalasabban Tocqueville által kifejtett – és egyébként a 19. századi magyar szerzőknél is ismétlődő – nézetek szerint ez az ancien régime-hez való visszatérést jelentené, hiszen jogilag kellene meghatározni az egyesek státusát a társadalomban, és szükség volna az árak és a bérek maximálására is. A kérdés megoldására a liberálisok szerint a morál hívatott, amelynek normáit azonban nem lehet jogilag előírni. A liberális felfogás szerint az egyéneket a morál és az érdek fűzi össze társadalommá, majd a társadalom alkot bizonyos kérdések megoldására államot. A harmadik köztársaságban a politikai hatalmat egyre biztosabban

⁸ E témában lásd: Brubaker, Roger: *Citoyenneté et nationalité en France et en Allemagne*. Paris, 1992. és Gosewinkel, Dieter: *Einbürgern und Ausschließen. Die Nationalisierung der Staatsangehörigkeit vom Deutschen Bund bis zur Bundesrepublik Deutschland*. Göttingen, 2001.

⁹ Noirielt, Gérard: « *Etat-Providencia* » et « *colonisation du monde vécu* » : *L'exemple de la loi de 1910 sur les Retraites Ouvrières et Paysannes*. Prévenir, 1989. N° 19.

¹⁰ Ewald: *L'Etat providence*

kezükben tartó republikánusok számára azonban saját kormányzatuk konszolidációjához feltétlenül szükséges volt, hogy a szociális problémák kezelésének Tocqueville által is felvázolt liberális csapdájából kiutat találjanak. Minek nevében, hogyan cselekedjen az állam, hogy a társadalmilag rosszabb helyzetben lévő polgárait megóvja, anélkül, hogy közjogilag különböző csoportokra tagolná az állampolgárokat, mint az ancien régime-ben, azaz megkérdőjelezze a népszuverenitást?

A megoldást a durkheimi szociológia fogalmi innovációja hozta magával. Durkheim a szolidaritás fogalmával és a társadalom fejlődésének elméletével – kimutatva abban a szolidaritás különböző formáit – úgy lépett túl a korábbi liberális argumentáción, hogy mind a szocialista típusú érveléssel szemben, mind a konzervatívokkal szemben érveket nyújtott a republikánusok számára. Az egész 19. századot jellemző szociális gazdasági irodalomban – amely az újonnan felmerülő szociális kérdés megoldását kereste – a liberálisok a karitást és a takarékoság különböző formáit ajánlották megoldás gyanánt. A konzervatívok segélyegyleteket képzeltek el notable-ok gyámkodása alatt, és mezőgazdasági kolóniákat, valamint a családok és a hagyományos közösségek erősítését javasolták, a szocialisták pedig szövetkezeteket és állami beavatkozást követeltek. A republikánusok mindezekkel szemben az 1880-as években egy „nouvelle école”-lal jelentkeztek ezen a területen. Emile de Laveleye történeti munkákban a tulajdont és a „salariat”-t, azaz a bérből élők rétegét történeti folyamatok eredményének mutatta be, amiből a fontos az volt, hogy történeti, tehát megváltoztatható. Ez egybevágott Durkheim megállapításaival, aki a társadalmat minden pszichológiától elválasztotta, és önmagában megragadandónak tartotta. A társadalmi fogalma mint olyan született meg. Durkheim felismerései jogászokat is inspiráltak, akik munkáikban igazolták, hogy le kell mondani az állam liberális önképéről, mely szerint a fennálló rend védője csupán. Az igazolás alapja az a megállapítás volt, hogy a jogot nem az egyénre kell alapítani, hanem a szolidaritás szükségességére. A biztosítási technika nyújtotta azt az eszközt, ami a munkás–munkaadó viszony átalakítását korlátozatlan állami beavatkozás nélkül biztosította, jogi formát adva a társadalom tagjait összekötő szolidaritásnak. A biztosítás ötletének köszönhetően a konzervatív, liberális és szocialista iskolákkal szemben a republikánus nouvelle école tudta nyújtani a praktikus eredményeket hozó megoldásokat a szociális kérdés kezelésében. Léon Bourgeois, akihez a francia történeti tudat a szolidarizmus eszméjét köti, adott az új iskola tanainak politikailag is használható formát. Az ő felfogásában a társadalomnak vállalnia kell a saját szervezetének fogyatékoságai által okozott gondok gyógyítását: a munkanélküliség, baleset és betegségek következményeinek elhárítását. Sőt, az államnak a társadalom tagjait fenyegető veszélyek megelőzésére kell törekednie. Ezt kívánja az egész társadalom védelme. Ez indokolja a munkajog kialakítását is, ami a biztosítás mellett a társadalom tagjait összefűző szolidaritás másik jogi megfogalmazása. A munkajog – különösen a kollektív szerződések rendszerének kialakulásával együtt – felszámolja a munkahelyeken érvényesülő paternalizmust, az alkalmazottaknak a szerződési szabadság keretei között érvényesülő alávetettségét. Ez egyben a munkaadók érdeke is volt, mert tehermentesítette őket a patriarchális védelem kötelezettsége és a fegyelmezés állandó feladata alól. Ezzel a konfliktus kilépett az egyes vállalatok lokális szintjéről, a megoldást többé nem a filantrópiában vagy az ideálisan szervezett vállalat kialakításában keresték, hanem a problémát nemzetállami léptékben a két fél – munkaadók és munkavállalók – szervezeteinek szabályozott viszonyrendszerében kellett kezelni.¹¹

¹¹ Donzelot, Jacques: *L'invention du social*. Paris, 1984. 90–100., 132–135. és 155–159.

Mindeme szerzők koncepciói közösek abban, hogy a szociális kérdés megjelenését nem egyszerűsítik le a „szociálisan érzéketlen” liberalizmus és az újabb, a szociális kérdésre koncentráló irányzatok küzdelmére, illetve nem is redukálják a szociálpolitikai törvények létrejötte körüli küzdelmeket a burzsoázia és az alkalmazottak harcára. Felfogásuk szerint a jogrendszerben is lecsapódó társadalomfilozófiai koncepciók, valamint a problémák kezelésére hivatott hétköznapi technikák és gyakorlatok történetét egymástól elválaszthatatlanként kell kezelni. Utóbbiak is beleilleszkednek abba a logikába, illetve arra alapozódnak, amelyben az egyének egymásközi viszonyai, az egyén és társadalom, illetve állam kapcsolata az adott korban teoretikusan elgondolható volt. A konkrét intézmények működésének megértéséhez így a fogalmi eszközöket éppen az eszmetörténetileg jeles – vagy kevésbé jeles – szerzők vizsgálata nyújthatja a kutató számára. Az eltérő társadalomfilozófiákkal jellemezhető, de konkrét érdekcsoportok küzdelmeiben megszülető eredmények pedig nem egyik vagy másik fél győelmét jelentik. Néhol mindkét oldal érdekében állónak tűnik az eredmény, másutt viszont mindkét oldal konkrét érdekeitől függetlenül, az egyes cselekvők által nem belátható összefolyamatok vezetnek egy új intézmény kialakulásához.

Az imént – szükségyszerűen – leegyszerűsítve összefoglalt koncepciók felhasználásával az alábbiakban megkísérelünk felvetni néhány kérdést a „szociális” magyarországi megjelenése kapcsán. Megpróbáljuk felvázolni, hogy milyen eszmei keretek között, miért és milyen társadalmi, politikai erők befolyása, beleszólása mellett születtek meg az első magyar munkásbiztosítási törvények: az 1891-es kötelező betegségbiztosítási törvény és az 1907-es balesetbiztosítási törvény.¹² Egyúttal kísérletet teszünk annak megvilágítására, hogy miért volt egyoldalú a „szociális” terület kifejlődése, miért a kötelező biztosításra korlátozódott, s miért maradt el a munkajog ezzel párhuzamos megjelenése. Nem törekszünk tehát a „szociális” kérdés történetének teljes körű bemutatására, csupán a fejlődés két csomópontja, a két törvény segítségével próbáljuk meg azonosítani a probléma elgondolásának fogalmi kereteit és az összeütköző erőket. Elsősorban e törvények parlamenti vitáira, a hozzájuk kapcsolódó tanulmányokra és előkészítésük levéltári anyagaira fogunk támaszkodni, illetve a törvényként el nem fogadott munkajogi tervezeteket és azok visszhangját fogjuk vizsgálni. Mindezzel a tömegtársadalom fogalmának a magyar társadalomtörténetbe való bevezetéséhez és ezzel egy lehetséges, új periodizáció kidolgozásához szeretnénk szempontokat felvetni.¹³

¹² E törvényekkel, mint általában a szociális kérdéssel, a szegényüggyel, illetve a társadalombiztosítás történetével, ha nem is olyan bőséggel, ahogyan az a nemzetközi szakirodalomban megszokott, de természetesen számos munka foglalkozott már. Ferge Zsuzsa: *Fejezetek a magyarországi szegénypolitika történetéből*. Budapest, 1986.; Gyáni Gábor: *A szociálpolitika múltja Magyarországon*. Budapest, 1994.; Uő: *Könyörületesség, fegyelmelés, avagy a szociális gondoskodás genealógiája*. Történelmi Szemle, 32. évf. (1999) 1–2. sz. 57–84.; Hámosi Péter: *A magyarországi agrárszociálpolitika kezdetei*. Századok, 137. évf. (2003) 1. sz. 3–42.; Szikra Dorottya: *Modernizáció és társadalombiztosítás a 20. század elején*. In: Augusztinovics Mária (szerk.): *Körkép reform után*. Budapest, 2000. 11–27. Tomka Béla: *Szociálpolitika a 20. századi Magyarországon európai perspektívában*. Budapest, 2003.

¹³ Legújabbban Hámosi Károly vetette fel e problémát, utalásszerűen jelezve, hogy a 19. és 20. század fordulóján a mind nagyobb tömegű alkalmazotti helyzetű, de a polgári kisegisztenciákat jövedelem vagy mobilitási esélyek tekintetében gyakran felülmúló csoportok megszaporodásával új minőség jelentkezett a 19. századi – általa egyébként gyengének vélt – vagyonon alapuló polgársághoz képest. Hámosi Károly: *A vagyon és a műveltség polgársága a dualizmus korában*. In: K. Horváth Zsolt–Lugosi András–Sohajda Ferenc (szerk.): *Léptékváltó társadalomtörténet*. Tanulmányok a 60 éves Benda Gyula tiszteletére. Budapest, 2003. 31–32.

Az ipari szociálpolitika első hulláma az 1890-es évek elején

Az 1891-es kötelező betegbiztosítási törvény, az ugyanezen évben keletkezett vasárnapi munkaszünetről szóló törvény és az 1893-as XXVIII. törvénycikk az ipari balesetmegelőzésről és az iparfelügyelők intézményéről – amelyek az ipari munka szférájára vonatkozó első törvényeknek tekinthetők Magyarországon – közös sajátossága, hogy a kor közvéleménye nem tulajdonított nagyobb jelentőséget nekik.¹⁴ E törvények révén egy döntően még agrárállam törvényhozása alkotott ipari szociálpolitikát. Ebből következett, hogy a döntéshozóknak nem kellett számottevő súlyú ellenérdekelt felekkel számolniuk, és hogy a törvény megalkotói úgy tekintették, jobbára a jövőnek dolgoznak, nem lévén még számottevő munkásosztály Magyarországon. Mind a törvény-előkészítés során több körben véleményüket nyilvánító Kereskedelmi és Iparkamarák és egyéb érdekképviselések, mind a parlamenti képviselők sokszor hangoztatták, hogy Magyarországon – nagyipar hiányában – még nincsenek jelen azok a problémák, amelyekre a kötelező biztosítás megoldás lehet. A nyugat-európai fejlődésből azonban látható, hogy az ipar – mindenképpen kívánatos – fejlődéséből milyen veszélyek származnak, s jobb megelőzni a bajt, mint hagyni nagyra nőni, és utána próbálni kezelni.¹⁵ Egy politikai és társadalmi súlyát tekintve erőtlen kezdeményezésre – egy bányászszerecsétlenség kártérítési ügyének rendezése érdekében a képviselőházhoz érkezett petíció kapcsán – indult el a törvény előkészítése. Ennek nyomán a képviselőház 1885-ben határozatban mondta ki, hogy a kormány nyújtson be javaslatot az ipari balesetek kártérítésének megoldása tárgyában.¹⁶ Ennek elfogadása nyilván nem esett a képviselők nehezére, de nem is volt számukra, illetve egyik párt számára sem különösebb jelentősége a határozatnak. A minisztériumokban dolgozó szakértők viszonylag szabadon – inkább a baleseti és betegségi statisztikák felállításának nehézségeitől, semmint az ellenérdekek által akadályozva – dolgozhattak a tervezeten. Az ipari érdekképviselések általában pozitívan reagáltak a törvénytervezetekre. Felvetették ugyan, hogy a mezőgazdasági munkásokat vagy legalább a cséplőgép mellett dolgozókat is biztosítani kellene, de ez nem volt hangsúlyos követelés.¹⁷ Megvalósulására nem volt valódi esély. Mint a törvénytervezeten dolgozó egyik szakértő megállapította, „habár a munkaerő konzerválásának elvi tekintetéből, valamint a humanizmus szempontjából a mező- és erdőgazdasági munkások mellőzése indokolatlan, sőt helytelen, másfelől közigazgatási viszonyaink mellett a mezőgazdasági munkások biztosítása – főleg az alföldi tanyai rendszer mellett – igen nehezen volna megvalósítható, valamint az is áll, hogy a javaslat esetleges parlamenti keresztülvitelét mód

¹⁴ E törvények keletkezéséről részletes elemzés: Bódy Zsombor: *A „szociális kérdés” kezelésének alternatívái a 19. század végén*. Korall, 2001. Ősz-tél. 5–6. sz. 72–93. A továbbiakban az 1890-es évek munkásügyi törvényeivel kapcsolatban nagy mértékben erre a tanulmányomra támaszkodom, némely kérdésben azonban ki is egészítem.

¹⁵ A kamarai vélemények megtalálhatók: MOL K 231. 39. 99. cs. A törvény vitája: Képviselőházi Napló. 1891. 450. 451. ülés.

¹⁶ „Tekintettel arra, hogy a munka közben megsérült és az életüket veszített munkások családjainak kárpótlásáról, illetőleg segélyezéséről a létező törvények kellőképp nem intézkednek, a képviselőház utasítja a kormányt, hogy a balesetek elleni biztosításról törvényjavaslatot terjesszen elő.” Közgazdasági értesítő, VII. évf. 49. sz. 1888. dec. 6. 3097. (A Földművelésügyi Ipari és Kereskedelmi Minisztérium hivatalos közlönye.)

¹⁷ Weisz Berthold – Weisz Manfréd fivére – fogalmazta meg a kérdést, hogy tulajdonképpen mire is alapozódik a megterhelésnek csak az iparra való korlátozása, amikor a mezőgazdasági munkásság bevonása a biztosításba még indokoltabb lenne. Magyar Ipar, X. évf. 1889. január 15. 1. sz.

nélkül megnehezítené, ha nem épen talán meghiusítaná”.¹⁸ Mindez tehát eleve megszabta, hogy csupán az iparra kiterjedő rendelkezésekről lehet szó.

Eredetileg két tervezetet dolgoztak ki, egy balesetbiztosításra és egy betegbiztosításra vonatkozót. A kettő közül azonban csak az utóbbit nyújtották be a parlamentnek, a balesetbiztosítási helyett a baleset-megelőzésről és az iparfelügyelőkről szóló törvény született meg. Az ipari érdekképviseltek mellett a betegbiztosítási törvény közvetlenül érintette az Általános Munkáspénztárat is. Ennek az 1890-ben mintegy 40 000 tagot számláló, önszervekezéssel foglalkozó munkásegyletnek a beillesztése az új betegbiztosítási rendszerbe volt az a kérdés, ami a legtöbb vitát váltotta ki a törvény előkészítése és parlamenti vitája során.

A törvény, mondhatni, középutat képvisel az Általános Munkáspénztárra vonatkozó javaslatok között.¹⁹ A törvényjavaslat mindenképpen több pénztárfajtával számolt, meg kívánta hagyni a már létező intézményeket. Az Országos Iparegylet javaslata a magánegyleti pénztárakat – gyakorlatilag az egyetlen nagy jelentőségű pénztárat, az Általános Munkáspénztárat – ki kívánta venni azon pénztárak sorából, ahol a biztosítási kötelezettségnek eleget lehetett tenni. Ezzel nyilván a munkásmozgalom ekkortájt legerősebb szervezetét kívánták visszaszorítani, amikor a benne való részvételt a kötelező biztosításon kívüli magánügynek akarták nyilvánítani. Ezt az álláspontot vallotta nem egy szakértő is a törvény-előkészítés folyamán.²⁰ Szilágyi Dezső igazságügy-miniszter ezzel szemben elvi liberális álláspontot képviselt, és a megfelelő osztrák törvény megoldását javasolta. Az ugyanis a magánegyleti pénztárakra nem terjesztette ki a törvény hatályát, viszont a magánegyleti tagokat felmentette a biztosítás kötelezettsége alól. A megszületett magyar törvény végül is felszámolta az Általános Munkáspénztár magánegyleti jellegét. Nem kivételt tett a magánegyletek tagjaival, mint az osztrák törvény, hanem bizonyos feltételek megléte esetén a magánegyleteket is alkalmasnak nyilvánította a biztosítási kötelezettség teljesítésére. Ehhez az egyesületekkel szemben alapszabályszerű követelményeket támasztott a szervezet, a járadék- és járulékminimumok és -maximumok, valamint a pénzkezelés szabályai tekintetében. Ugyanakkor megadta a törvénynek megfelelő alapszabályokkal működő magánegyleteknek azt a jogot, hogy a vállalatoktól munkásaik be- és kijelentését követeljék, illetve hogy a járulékokat végrehajtási úton is beszedjék. Az Általános Munkáspénztár így csak az elszorvadás – hiszen tagjai a kötelező biztosítás mellett nyilván nem fizetnének még egy magánbiztosítót is – vagy az új rendszerbe való betagozódás között választhatott. A döntéshozók mindezzel az Általános Munkáspénztárat nyilvánvalóan integrálni akarták a biztosítási rendszerbe, és ezen keresztül a kormányzati ellenőrzését lehetővé tenni. Nem jelentett azonban ez teljes és közvetlen gyámkodást, hiszen a pénztárak autonómiát élveztek.²¹ A törvény parlamenti vitájában is a Munkáspénztár kérdése volt az

¹⁸ Enyedi Lukács szakvéleménye. MOL K 255. 330. cs.

¹⁹ Az Általános Munkáspénztárra lásd: Ecseri Lajos: *A munkásegylezés ügye Magyarországon tekintettel a munkásbiztosítás kérdésére*. Budapest, 1884.

²⁰ Náluk a munkásmozgalommal szembeni érvek azzal a megfontolással keveredtek, hogy a túl sok biztosítási pénztár nem fog tudni hatékonyan működni. Így nyilatkozott Popovics Sándor a Pénzügyminisztérium nevében és Enyedi Lukács is a törvénytervezetről tartott értekezleten. MOL K 231. 99. cs.

²¹ Azon érvelésekkel szemben, amelyek a Munkáspénztárat azért támadták, mert nem csupán segélyezésre fordítja bevételeit, hanem a munkásmozgalom lapjait támogatja, illetve rölapokat nyomtat, például Tisza István vette védelmébe a pénztárat. Szerinte a kényszer „egyéniiséget zsidbasztó” eszközének ellensúlyozásaként feltétlenül szükség van az autonómiára. Általánosabb összefüggésekbe helyezve a kérdést, Tisza azt fejtegette, hogy tőke és munka között a küzdelem mindig

egyik legfontosabb vitapont. Egyes ellenzéki képviselők – a náluk járt munkásdeputációk hatására – a törvényjavaslat néhány, a Munkáspénztárat sújtó rendelkezése ellen érveltek. Mindenekelőtt azt bírálták, hogy a törvény szerint más pénztárból nem lehet átlépni magánegyesületi pénztárba.

Végül a törvény a biztosításra alkalmas pénztárakként határozta meg az ipartestületi pénztárakat a kisiparban – ennek is voltak igen szerény előzményei, mert az ipartörvény alapján ilyeneket önkéntesen korábban is létre lehetett hozni; a vállalati pénztárakat, amelyeket a nagyobb cégek hozhattak létre; a nagy múltú bányatársuladákat; és a magánegyesületi pénztárakat, ha alapszabályaikat megfelelően átalakítják. Mindezek mellé létrehozták a kerületi pénztárakat azon régiók, illetve munkáskategóriák számára, ahol a többi, esetleges önálló kezdeményezés nyomán megszülető pénztárfajta hiányozna. A pénztárak autonóm intézmények voltak, amelyeknek közgyűlését a tagság választotta, kétharmadát a munkások, egyharmadát a munkaadók, annak megfelelően, ahogy a járulékfizetés arányát a törvény meghatározta.

A balesetbiztosítási törvény tervezete ekkor nem jutott el az országgyűlésnek való benyújtásig. Ennek két oka lehetett. Az egyik, hogy – bár sok Kereskedelmi és Iparkamara ezt a tervezetet is pártolta – az Országos Iparegyesület és a Budapest Kereskedelmi és Iparkamara e törvény benyújtásának elhalasztását kívánta. Érvelésük szerint a járulékok és járadékok kiszámításához szükséges baleseti statisztika nem állt rendelkezésre, illetve a könnyebb baleseteknél – és ilyen a balesetek többsége – a gyógyulás idejére megfelelő ellátást nyújt a betegbiztosítási törvény alapján járó táppénz. A másik ok az lehetett, hogy a minisztériumi apparátusban sem tudták a tervezetet olyan módon megszerkeszteni, hogy a törvény sikeres gyakorlati megvalósulását remélhették volna. E tervezetben ugyanis csak önkéntes biztosítással számoltak, nem pedig kötelezővel, mint a betegbiztosítási törvényben. Ennek az az oka, hogy a betegbiztosítás esetében tulajdonképpen a munkások kötöttek biztosítást, amihez munkaadójuk is hozzájárult, ellenben a balesetbiztosításnál a munkaadó kötött biztosítást az esetleges balesetek következtében őt terhelő kártérítés összegének fedezésére. Ez esetben a vállalkozó a munkaszerződéssel automatikusan szavatolja a munkahely biztonságát a balesetekkel szemben, hiszen a munkavállaló a bérért csak munkáját nyújtja, és nem vállalja a munkahelyi balesetek kockázatát (a „risque professionnelle”-t). A szavatosság elve lehetővé tette, hogy baleseteknél ne a hiba vagy gondatlanság elkövetőjét kelljen keresni, akit felelőssé lehetne tenni anyagi értelemben is a balesetért, azaz kártérítésre kötelezni. Gyakran ugyanis felelős egyáltalán nem volt megállapítható, ha pedig a munkaadó felelősségét állapították meg, akkor az a kisebb tőkeerejű vállalkozások esetében gyakran a cég végét jelentette, tehát szintén nemkívánatos következményekhez vezetett.²² Magyarországon ekkor még csupán a vasutak esetében érvényesült a szavatosság el-

fenn fog maradni, illúzió a javaslatról azt várni, hogy ezt csillapítsa. Azonban egy erőteljes, de értelmes, tisztességes emberi színvonalon álló osztály, amelynek vesztenivalója is van, sokkal kevésbé veszélyes, mint egy könnyen a legvadabb kétségbeesésbe kergethető osztály. Képviselőházi Napló. 1891. 451. ülés.

²² „Fennálló törvényeink s ill. Bírói gyakorlatunk szerint tehát a baleset által okozott károk megtérítésének előfeltételét képezi, hogy a balesetet a kárt okozónak vétkessége vagy gondatlansága idézze elő. Ily körülmények között a magánjogi felelősség a baleset gazdasági hátrányainak orvoslására általánosságban kellő alapot nem nyújtván, a balesetbiztosítás intézményének megteremtése vált szükségessé, mely egyáltalán és minden baleset káros gazdasági következményeinek elhárítását célozza.” Magyar Jogi Lexikon. Budapest, 1898. Balesetbiztosítás című szócikk.

ve az 1874-es XVIII. törvénycikk alapján. (Európában másutt is először a vasutaknál jelent meg ez az elv, Ausztriában 1869-ben, Németországban 1871-ben.)²³

A törvény tervezete tulajdonképpen a szavatosság elvének általános kimondását tartalmazta, és a vállalkozókra nézve így a balesetekből folyó anyagi terhek fedezésére lehetett biztosítást kötni. Itt azonban nem volt magától értetődő a biztosítás kötelezővé tétele. Míg a munkásokra úgy tekintettek, hogy őket – mivel maguk képtelenek az előrelátásra²⁴ – lehet törvényi úton biztosításra kényszeríteni, addig a vállalkozó polgárok esetében, akik nagyrészt választójoggal is rendelkeztek, az egyéni előrelátás törvénnyel való helyettesítése nem volt magától értetődő. Viszont a tervezet készítői is sejtették, hogy a biztosításnak a kényszerből következő általánossága nélkül a létrejövő pénztárak túl kicsik maradnak a hatékony biztosítópénztári működéshez, illetve hogy a szavatosság elvének érvényesítése kényszerbiztosítás nélkül sok céget csődbe vihet.²⁵ A törvény alapkoncepciójáról 1888 decemberében tartott értekezleten, amelyen az érdekeltségek képviselői mellett számos képviselő – köztük Irányi, az előkészítést elindító házhatározat kezdeményezője – vett részt, a legfontosabb vitapont szintén az a kérdés volt, hogy megállapítsák-e a kényszer, vagy csupán a szavatosság elvét mondják ki, és a vállalkozókra bízzák a biztosítást. Irányi és Enyedi érveltek leghatározottabban a kényszer mellett – utóbbi egyenesen állami biztosító intézetet kívánt –, míg Hegedűs Sándor a kényszer ellen foglalt állást. A törvényelőkészítésben egyébként fennakadást eredményezett a Földművelésügyi, Ipari és Kereskedelmi Minisztérium átszervezése, mert az új kereskedelmi minisztériumban Baross előről kezdte a törvény kidolgozását, immár a kényszer elvének elutasításához ragaszkodva.

Az előkészítés során a törvénytervezetről adott kamarai véleményekből látszik, hogy a szavatosság és a kártérítési kötelezettségből folyó terhek fedezésére szolgáló biztosítás alapelvét sokan nem értették meg.²⁶ Mindezen bizonytalanságok vezethettek ahhoz, hogy az elkészült tervezetet végül nem nyújtották be az országgyűlésnek. Kiemelték viszont belőle a baleset-megelőzésre és az iparfelügyelőkre vonatkozó részeket, és azokat külön törvényjavaslattá kidolgozva benyújtották a képviselőháznak, amiből az 1893:XXVIII. törvénycikk született meg. Ennek indoklásában egyébként leszögezték, hogy ha majd megfelelő tapasztalatok állnak rendelkezésre a törvény végrehajtása kapcsán és megbízható statisztika az üzemi balesetekről, akkor a balesetbiztosítás bevezetése is szükséges lesz.

A vasárnapi munkaszünetről szóló törvény előkészítése szintén egy képviselőházi határozattal indult, amelyet a ház a témában benyújtott egyházi és törvényhatósági petíciók nyomán fogadott el. A minisztériumi apparátus azonban a tárgyban kiadott törvényhatósági szabályrendeletek jóváhagyása, illetve megtámadása kapcsán, valamint a Kereskedő Ifjak Társulatának – országos hálózatot alkotó klubszerű szervezetek – beadványai révén is találkozott a problémával.²⁷

²³ Henning, Hansjoachim: *Bismarcks Sozialpolitik im internationalen Vergleich*. In: Pohl, Hans (Hrsg.): *Staatliche, städtische, betriebliche und kirchliche Sozialpolitik vom Mittelalter bis zur Gegenwart*. Stuttgart, 1991. 195.; Köhler, Peter A. – Zacher, Hans F.: *Ein Jahrhundert Sozialversicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Grossbritannien, Österreich und der Schweiz*. Berlin, 1981. 27.

²⁴ Ez a megállapítás refrénszerűen ismétlődik a törvény előkészítése során keletkezett dokumentumokban.

²⁵ A tervezetnek a biztosítás önkéntességéről szóló paragrafusa mellett a törvényelőkészítésen dolgozó minisztériumi tisztviselők kezétől két bejegyzés olvasható: „Vagy biztosítási kényszer vagy semmi.” és a válasz: „Ő Excellenciája nem óhajt a kötelem elvére lépni.” MOL K 231 40. cs.

²⁶ Például azt igényelték, hogy a munkások is járuljanak hozzá a biztosítás költségeihez.

²⁷ MOL K 231. 42. és 43. cs.

Valamennyi, az 1890-es évek elején keletkezett szóban forgó törvény tehát tulajdonképpen az érintettek kezdeményezései nyomán született meg, s közös vonásuk, hogy az országgyűlésben, illetve a közvéleményben nem váltottak ki nagyobb figyelmet. A betegbiztosítási javaslatot például a képviselőház három ülés alatt letárgyalta, beleértve az általános és részletes vitát és a végszavazást a törvényről harmadik olvasatban.

E kérdések nem váltak a korabeli pártpolitikai küzdelmekben fontos témákká, mind a Szabadelvű Párt, mind a függetlenségi ellenzék támogatta meghozatalukat. E törvények mellett az egyik legfontosabb érv sokak számára a szociáldemokrácia visszaszorítása volt.²⁸ Messzebbre látó politikusok viszont jól érzékelték, hogy e törvényekkel a szociáldemokrácia erősödését megállítani nem lehet. Hegedűs Sándor a kormánypárt padsoraiból mutatott rá, hogy ezek illúziók, hiszen a munkásbiztosítás Németországban sem szerelte le a sztrájkokat, és nem fékezte meg a szociáldemokrata munkásmozgalom terjedését. A döntéshozók sokkal inkább azt várhatták, mint Tisza István is, hogy az e törvényekkel megkezdett úton a munkásmozgalmat integrálhatják anélkül, hogy az a vállalkozási szabadság korlátozásához vezetne. Tisza fejtegetése szerint e törvények csak a kezdetet jelentik, s további intézkedésekre van szükség, s az államnak feladatokat kell vállalnia a munkásság helyzetének javításában. Leszögezte azonban azt is, hogy „szembe szállunk minden irányzattal, amely a magánvagyon, a vállalkozás szabadsága ellen fellép”. A produktivitásnak ez az alapja – mondta –, ezért korlátozása végső soron a munkásság helyzetét is rontaná.²⁹ Tisza ettől a felfogásától később sem tért el.³⁰

Bár e három törvényt petícióikkal a munkások, illetve a vasárnapi munkaszünet esetében a kereskedőségek kezdeményezték, mégsem mondhatjuk, hogy az ő mozgalmaik vívták volna ki azokat a munkaadóktól vagy az államtól. A törvények megszületésére a politikai elit jó szándékú, de nem különösebb figyelemről tanúskodó pártoló állásfoglalása a magyarázat, amihez a még meglehetősen erőtlen ipari és kereskedelmi érdekképviseltek szintén inkább támogató állásfoglalása kapcsolódott. Emellett fontos szerepet játszott a munkásmozgalom visszaszorításának, illetve ellenőrzött keretek közé terelésének gondolata is, amely sokak szemében legitimálta a törvényeket. A törvények megalkotásán a minisztériumoknak dolgozó szakértők pedig nyugati, elsősorban német minták átvételével oldották meg a felmerült problémákat.³¹

A betegbiztosítás reformja és a balesetbiztosítás bevezetése 1907-ben

Az 1891-es törvény alapján a korábbi önkéntes biztosítottakhoz képest – és az ekkor gyors ütemű iparfejlődés nyomán – jelentősen nőtt a biztosítottak száma. A törvény által teremtett intézményi keretek között a kormányzat sikerrel gátolta az Általános Munkáspénztár fejlődését, tagjainak száma 40 000-ről egy évtized alatt csak 50 000-re nőtt, mi-

²⁸ Számos képviselő nyilatkozott így a törvény parlamenti vitájában, de a kamaráknak a tervezetről adott véleményeiben is előfordul ez az érv. A Pozsonyi Kereskedelmi és Iparkamara például az államoknak a szociáldemokráciával szembeni szolidaritásával indokolta a törvény támogatását.

²⁹ Képviselőházi Napló. 1891. 451. ülés.

³⁰ Jóval később azt állította, hogy a biztosítópénzárak autonómiáját ő vívta ki Baross Gábornál. Tisza István: *Kényszerbiztosítás és önkormányzat*. In: Gróf Tisza István összes munkái. Budapest, 1923. I. köt. (Eredetileg: Magyar Figyelő I. évf.). 582–589.

³¹ A bismarcki törvények már tervezetként ismertek voltak Magyarországon. Ecséri Lajos: *A munkásbiztosítás kérdése*. Értekezések a nemzetgazdaságtan és a statisztika köréből. 6. sz. Budapest, 1883. (Önálló füzet.) A törvények előkészítése során a minisztériumok beszerezték az európai országok megfelelő törvényeit, sőt gyakran a törvénné nem vált tervezeteket is, és azokat valóban tanulmányozták is.

közben a biztosítottak száma körülbelül 150 000-ről félmillióra emelkedett. A biztosítási rendszer azonban korántsem működött problémák nélkül. Ahogyan arra némelyek már a törvény előkészítése során rámutattak, a sokféle korábbi pénztár megőrzése logikus volt a németországi törvényben, mert ott fejlett segélyegyleti rendszer működött már korábban is. Ugyanez érvényes a 3 millió biztosítottat átfogó osztrák törvényre is, ellenben a sokkal kisebb létszámú magyar munkásság esetében a sokféle pénztár a biztosítottak túlzott széttagolásához vezetett, ami sok pénztárat kicsívé tett a hatékony működés méretigényéhez képest. A reform szükségessége mindezek miatt már kevesebb, mint egy évtizeddel a törvény meghozatala után egyértelműen megfogalmazódott. 1900-ban a Kereskedelmi Minisztérium már szétküldött az érdekképviselőknek egy a betegbiztosítás reformjáról szóló tervezetet. Ez a biztosítási kötelezettség körének kiterjesztésével igyekezett növelni a pénztárak stabilitását, illetve a kiadásait kívánta volna csökkenteni, amennyiben a táppénzt csak három nap várakozási idő után javasolta folyósítani, valamint hosszabb pénztári tagsághoz kötötte volna a gyermekágyi segély folyósítását. Legfőbb újítása azonban az ezer főnél kevesebb tagot számláló pénztárak feloszlata és tagságuk, illetve vagyonuk beolvasztása a kerületi pénztárakba lett volna. Ezen felül a pénztárakat egy országos szövetségbe akarta bevonni, amelyik – minden pénztár jövedelmeinek 10%-át megkapván – központi tartalékalapot képezne a veszteséges pénztárak támogatására.³²

Ez a javaslat nem talált kedvező fogadtatásra. A véleményüket megfogalmazó érdekeltek lényegében elutasították az ezer főnél alacsonyabb taglétszámú pénztárak megszüntetésének ötletét, viszont mindegyik pénztár képviselője valamelyik másik pénztárfajta felszámolását javasolta. A munkásmozgalmi kötődésű magánpénztárak és a Ferenc-József kereskedelmi kórház is a vállalati pénztárak megszüntetését követelte.³³ A kerületi pénztárak nagy része a magánpénztárak ellen foglalt állást. Volt olyan vélemény is, amely az egész biztosítási szervezet teljes államosítását kívánta, és akadtak, akik az ipartársulati pénztárak ellen érveltek. Másrészt az alakítandó országos pénztárszövetség elképzelését megvalósíthatatlannak tartották, mert a pénztárak nem képesek bevételeik 10%-áról lemondani, még azok sem, amelyek nem küszködnek állandó deficittel. Egy ilyen szervezet létrehozása korlátozná autonómiájukat, és képtelenné tenné őket a törvényben előírt szolgáltatások teljesítésére. A beérkezett vélemények nyomán a minisztériumban a tervezetet átdolgozták, majd 1901 februárjában egy igen népes értekezleten megvitatták.³⁴

Az értekezleten a tervezetet ismét igen sok kritika érte. Matlekovits Sándor kereskedelmi államtitkár felszólalását zsörtölődéssel kezdte, amennyiben a mezőgazdasági munkások biztosításból való kimaradását kifogásolta. Szerinte a kötelező betegbiztosítást a mezőgazdasági munkásokkal kellett volna kezdeni, s ha rájuk is kiterjedne, akkor a kerületi pénztárak mindjárt más helyzetben lennének, sokkal több tagjuk lehetne. Felszólalása végén

³² A Munkás-betegsegélyezési törvény módosítása. Kiadja a Kereskedelemügyi M. Kir. Miniszter. Budapest, 1905. Itt közlik a törvénytervezetet és a törvényhatóságok, kamarák, pénztárak, egyes cégek stb. róla adott véleményét.

³³ A budapesti Kereskedelmi és Iparkamara szerint viszont a vállalati pénztárak a legjobbak, mivel a vállalatok tisztviselői kezelik őket, alacsony igazgatási költségekkel működhetnek, és az egyes munkásokat személyesen ismerve „individualizáltan járhatnak el”. Az ipartestületi pénztárakban pedig a segédek és mesterek közti harmonikus viszony egyik garanciáját látták, mivel itt mindkét fél – a segédek többségi helyzete folytán a mesterek, előbbieik pedig alkalmazotti helyzetük miatt – mérsékleltre és együttműködésre van készítve. A Budapesti Kereskedelmi és Iparkamara Előterjesztése az ipari és kereskedelmi alkalmazottak betegsegélyezéséről intézkedő törvény (1891:XIV. tcz.) módosításáról szóló előadói javaslat ügyében. Budapest, 1900. szeptember 22.

³⁴ A Munkás-betegsegélyezési törvény módosítása. Budapest, 1905.

azonban maga sem fogalmazott meg konkrét javaslatot a mezőgazdasági munkások biztosításba való bevonására, nyilván nem tartva azt komolyan megvalósítható lehetőségnek. Tisza István a mezőgazdasági munkások biztosításba való bevonása ellen foglalt állást, szerinte ott annyira más viszonyok uralkodnak, mint az iparban, hogy ez nem lehetséges. Tisza egyébként a vállalati pénztárakat védte, kimutatva, hogy náluk a legalacsonyabbak a kezelési költségek és a legmagasabbak a szolgáltatások. Az ipartestületi pénztárakat megszüntethetőnek tartotta. Matlekovits viszont épp ez utóbbiakat védte, rámutatva, hogy ugyanúgy, mint a vállalati pénztárak, ezek is a munkás és a munkaadó közti jó viszonyt elősegítő intézmények, s ha jelenleg nem is működnek jól, ha az ipartestületről mint intézményről nem akarunk lemondani, akkor ezeket a pénztárakat is meg kell tartani és erősíteni. Tisza István hozzászólásában elviekben a kérdés liberális angliai kezelése mellett állt ki, amely – szemben a kényszerre alapozott német megoldással – a munkások önszerveződésére bízta a segélyezés ügyét. Szerinte ez a munkásosztály törekvéseinek helyes irányba terelése szempontjából a legmegfelelőbb volna. A magyarországi viszonyok között azonban véleménye szerint nem lehet a kényszerszertől eltekinteni, különben a kérdés megoldatlanul maradna, ugyanakkor a lehető legnagyobb teret kell hagyni az öntevékenységeknek, és a lehető legnagyobb autonómiát kell biztosítani a pénztáraknak.

Az értekezlet után a tervezet szövegét ismét átdolgozták, majd néhány évig nem történt semmi az ügyben.³⁵ A biztosítás kérdése azonban nem került le a napirendről. Az 1901-ben összehívott országgyűlésben már az uralkodói trónbeszéd is a megoldandó feladatok között említette a betegbiztosítás újjászervezését, sőt emellett a balesetbiztosítás bevezetését is. Vagyis a második Széll kormány ezzel hivatalosan is programja részeként vállalta a munkásbiztosítás helyzetének rendezését.

Szinte egy időben a balesetbiztosítás bevezetésének igénye nagyon határozottan merült föl a munkaadói érdekképviseltek részéről. Vidéki kereskedelmi és iparkamarák, majd az Országos Iparegyesület kezdték szorgalmazni a balesetbiztosítási törvény megalkotását, s a Budapesti Kereskedelmi és Iparkamara 1902-ben egy konkrét tervezetet is készítettett. Mindezt az 1893-as baleset-megelőzésről szóló törvényhez kapcsolódó joggyakorlat magyarázza, amely a szavatosság elvének igen szigorú értelmezését tette általánossá. A bíróságok ugyanis ítélezési gyakorlatukban szinte odáig mentek, hogy a törvény 1. és 37. §-ára hivatkozva majdnem automatikusan a vállalkozót tették felelőssé a balesetekért, függetlenül attól, hogy a technikailag lehetséges óvintézkedéseket megtette-e vagy sem.³⁶ Emellett az alkalmazottak mulasztásaiért is a vállalkozót kezdték felelősnek tekinteni. Továbbá általánossá vált, hogy a vállalkozó vétkességét vélelmezték, vagyis rá hárult a bizonyítás terhe, neki kellett bizonyítani, hogy a balesetért más valaki tehető felelőssé büntetőjogi értelemben is.³⁷ A Budapesti Kereskedelmi és Iparkamara megbízásából készült tervezet azonban láthatólag kimélni akarta a vállalkozókat, amikor a balesetekből származó sérülések esetében továbbra is fenn kívánta tartani azt a gyakorlatot, hogy 20 héten át a sérültek a beteg-

³⁵ Az előkészítés lépéseiről: *A betegbiztosítási törvény előadói tervezete*. (Szerző nélküli közlemény.) Közgazdasági Szemle, XXV. évf. (1901) 24. köt. 701.; Vágó József: *A munkás-betegsegélyezés reformja*. Közgazdasági Szemle, XXV. évf. (1901) 26. köt. 223. A kérdés újabb napirendre kerülését jelzi, hogy 1905-ben megjelentették a tervezetet és az előkészítés anyagait.

³⁶ Megjegyzendő, hogy a hivatkozott paragrafusokban, miként az egész törvényben sem, nem szerepel a szavatosság elvének rögzítése. Ez azonban a nemzetközi gyakorlatból és a magyar polgári törvénykönyv elkészült, de soha el nem fogadott tervezetéből ismertté és elfogadottá vált a jogászok között.

³⁷ A joggyakorlatot ismerteti: *A Munkások baleset ellen való biztosítása*. I. rész. Hazai és külföldi anyag-gyűjtemény. Kiadja a Kereskedelemügyi M. Kir. Minister. Bp. 1903. 76–79.

biztosító pénztáraktól kaptak táppénzt és orvosi ellátást. A balesetbiztosítási pénztár, melynek helyi szerveit a megbiztosító pénztárak alkották volna, csak ezután vállalta volna át a balesetek áldozatairól való gondoskodást, tehát lényegében rokkantjáradékot folyósított volna. A balesetbiztosító intézménynek egy országos szövetkezetet ajánlottak, amelybe valamennyi munkaadónak – tekintet nélkül arra, hogy melyik iparághoz tartozik – be kellett volna lépnie. Ugyancsak 1902-ben a kerületi betegsegélyező pénztárak vezetőségei kongresszust tartottak, ahol egységes baleset- és megbiztosítási rendszer létrehozását javasolták. A Magyar Vasművek és Gépgyárak Egyesületének kezdeményezésére pedig számos ágazati munkaadói szervezet tartott értekezletet, ahol szintén a balesetbiztosítás bevezetését igényelték, szervezetenként viszont a magánbiztosítókra bízta volna a biztosítás végrehajtását.

Mindezek nyomán készült el egy tervezet Szterényi József irányításával a Kereskedelmi Minisztériumban, amely azonban nem látta még megoldhatónak a balesetbiztosítás és a megbiztosítás egyesítését.³⁸ Végrehajtó intézményekként azonban ez is a meglévő megbiztosító pénztárak hálózatával számolt, és a két szervezet felügyeleti hatósága is közös lett volna a felállítani tervezett Állami Munkásbiztosítási Hivatal révén. Ez utóbbi a pénztárak felügyeleti szerve, illetve a pénztárak, munkaadók és munkavállalók vitás ügyeiben bírói fórum lett volna, az ennek megfelelő függetlenség biztosításával. Ezt a tervezetet már 1903-ban nyilvánosságra hozták, és parlamenti benyújtására is sor került, azonban – talán a biztosítás kérdéséről független politikai viharok miatt – a képviselőház nem tárgyalta.

Az ellenzéki koalíció hosszú politikai válságot követő, 1906-os kormányra kerülésével a korábbi tervezetek nyomán előkészített új javaslat végre a parlament elé került. A törvényjavaslat szövege – későbbi munkaadói panaszok szerint – rendkívül gyorsan készült el, és az érdekelteknek nem hagytak elég időt tanulmányozására és megvitatására, sőt a szokásos egyeztető értekezleteket csak formálisan tartották meg.³⁹ A benyújtott eredeti tervezet ennek ellenére a GYOSZ közreműködésével született meg, és Szterényi József kereskedelmi államtitkár tevékenységének köszönhető.⁴⁰ A tervezet több ponton is túllépett a baleset- és a megbiztosítás korábbi tervezetein. Egységesítette a biztosítás két ágát mind intézményrendszerében, mind pedig a biztosítottak körében. Emellett felszámolta a korábbi sokféle pénztárfajtát, amikor csak a kerületi pénztárakat és a vállalati pénztárakat hagyta meg, melyek azonban csak az újonnan létrehozott országos pénztár helyi szervei lettek, bár meglehetősen nagy autonómiával bírtak. Csupán a Ferenc-József Kórház Kereskedelmi Betegápoló Egylet különállása maradt meg.⁴¹ A tervezet kiterjesztette a biztosítottak körét, mivel az 1891-es törvény még csak az ipartörvény hatálya alá eső vállalatok alkalmazottait kötelezte biztosításra, ekkor pedig egy sor egyéb foglalkozást is – közegészségügyi, kulturális intézményeket, az állam alkalmazottait, ha egyéb keretek között nem létezett már biztosításuk – a biztosítottak sorába vontak. Fontos kiterjesztés volt, hogy a mezőgazdasági mellék-

³⁸ A tervezet elkészítője Szterényi József miniszteri tanácsos volt. Bokor Gusztáv: *Az ipari munkások baleset ellen való biztosítása I–II.* Közgazdasági Szemle, XXVII. évf. (1903) 30. köt. 848–860. és 936–956.

³⁹ *Munkásbiztosításunk.* A Magyar Vasművek és Gépgyárak Országos Egyesületének megbízásából írta Méhely Kálmán. Bp. 1914.

⁴⁰ A GYOSZ szerepéről: Hatvany-Deutsch József: *A munkásbiztosítás reformja. Előadta a Magyar Gyáriparosok Orsz. Szövetsége nagyválasztmányának 1908 november 19-iki ülésén.* Budapest, 1908.; Gelléri Mór: *Hetven év a magyar ipar történetéből.* Budapest, 1912.

⁴¹ Ennek az intézménynek az alapítása még a 19. század negyvenes éveibe nyúlik vissza. Az 1891-es törvény után átalakult, attól kezdve formálisan is csak kereskedelmi alkalmazottakat segélyezett (és nem kereskedőket). A későbbiekben ebből jött létre a MABI.

iparok alkalmazottaira nézve is megállapították a biztosítási kötelezettséget. A korábbi törvény 1200 forint évi fizetésben állapította meg azt a határt, ami alatt a biztosítás kötelező volt. A betegbiztosítás tekintetében ezen a tervezet nem változtatott, amikor 2400 koronában határozta meg a biztosítási kötelezettség határát. Ez az orvosok érdekeit szolgálta, akik a magánpraxis piacának a beszűkülésétől félték, ha a magasabb jövedelműeket is bevonják a kötelező biztosításba. A balesetbiztosításnál viszont nem szabott határt a tervezet, csupán azt mondta ki, hogy a magasabb fizetéssel rendelkezők esetében a segélyezés, illetve a járadék megállapításánál csak 2400 koronáig kell figyelembe venni korábbi keresetüket.⁴² Lényeges változás volt, hogy a betegbiztosítási járuléknál a munkavállalói és munkaadói hozzájárulást 50-50%-ban állapították meg, míg korábban a munkavállalók kétharmadot fizettek és a munkaadók egyharmadot. Ennek megfelelően viszont a közgyűlésben is fele-fele arányban vehetett részt a két fél.⁴³

A javaslat benyújtásánál Kossuth Ferenc élénk helyesléssel fogadott ígéretet tett arra, hogy a kormány által intenzíven tanulmányozott agkori és rokkantbiztosítás tárgyában hamarosan törvényjavaslatot nyújt be, s szó volt további gyári törvényekről is.⁴⁴

A benyújtott törvényjavaslat a parlamenti tárgyalás során jelentősen átalakult. A legfontosabb változtatásokat a képviselőház munkásügyi bizottsága a kisipar védelmében hajtotta végre. Megszüntették a 20-nál kevesebb főt foglalkoztató üzemek alkalmazottaira nézve a balesetbiztosítási kötelezettséget, kivéve, ha géperező üzemről van szó.⁴⁵ Ezáltal mégis szétvált a beteg- és a balesetbiztosítottak köre, ami rendkívül bonyolulttá tette az intézmény igazgatását. Ugyanakkor a kisiparra nézve a betegbiztosítási járulékot is leszállította a módosító javaslat, amikor 5 évi időtartamra 2%-ban maximálta azt, míg egyébként az Országos Pénztár közgyűlése maga határozhatta meg a törvényjavaslat szerint, hogy a törvény által megadott 2 és 4% közti sávon belül mekkora legyen a járulék.⁴⁶ Hatvány, az újonnan létrehozott országos pénztár első elnöke feltételezte, hogy a képviselőház nem számolt, amikor ezt a javaslatot elfogadta. Az ő számításai szerint a pénztárak törvényben előírt működéséhez átlagosan 3%-os járulékra lett volna szükség, vagyis ha a kisiparosok csupán 2%-ot fizetnek, akkor az így kieső hiányt a gyáriparnak – munkásoknak és munkaadóknak együtt – kell megfizetnie magasabb járulékkal. De ráadásul mivel a munkaadói és munkavállalói rész aránya a járulékon belül is változott, ezért a támogatás igazából a kisiparos helyett a kisipari munkásoknak jut, hiszen korábban a segédek fizették bérük 2%-át, a mester pedig egy százalékot, míg az új törvény alapján a 2%-os járulékot fele-fele arányban fizette a két fél, vagyis a segédek is és a mester is 1%-ot.⁴⁷

⁴² A biztosítási kötelezettség szempontjából csak az ún. törzsfizetés és az élelmezés számított a fizetésbe, tehát a lakbérpótlék vagy egyéb juttatások nem.

⁴³ Itt a probléma abból fakadt, hogy a baleseti járulékot kizárólag a munkaadó fizette, ezért nem látszott igazolhatónak, hogy annak kezelése is a munkavállalói többségű pénztárak kezében legyen. Viszont ha a két fél részvételét paritásosan állapítják meg, akkor ez azt igényelte, hogy a betegbiztosításhoz való hozzájárulás is fele-fele arányban legyen felosztva. Hatvány-Deutsch: *A munkásbiztosítás reformja*.

⁴⁴ Képviselőházi Napló. 1906. 43. ülés.

⁴⁵ Hatvány példája szerint ebből az a lehetetlen helyzet adódott, hogy ha cipészlegények áruszállítás közben utcai balesetet szenvednek, akkor a közülük gyárban vagy legalább 20 fős üzemben dolgozók kapnak kárpótlást, de az nem, aki 19 alkalmazottal rendelkező üzemben dolgozik. Más a helyzet azonban, ha az üzemben van egy villanyvarrógép, amelynek az utcai balesethez ugyan semmi köze, de ezáltal mégis a kisüzemben foglalkoztatott is jogosult lesz kártérítésre.

⁴⁶ Az eredeti tervezetben 2–5%-os sáv szerepelt, de a képviselőház ezt 2–4%-osra módosította.

⁴⁷ Hatvány előadása nyomán GYOSZ határozatban foglalt állást a törvény módosítása mellett.

A képviselőház vitája ez alkalommal már sokkal nagyobb érdeklődést jelez a kérdés iránt, mint 15 évvel korábban. Csupán az általános vita öt ülésen át tartott, szemben azzal a gyorsasággal, ahogyan az első betegbiztosítási törvényt tárgyalták.⁴⁸ A képviselőházhoz a különféle érintettektől számos beadvány érkezett, és valamennyi érdekelt csoportnak megvolt a maga szószólója a parlamentben. A legnagyobb vita a kisiparosokat érintő kedvezmények körül alakult ki. Bár igen sokan rámutattak arra, hogy a kisiparosok tévednek érdekeikkel kapcsolatban, s hogy a biztosítás egységének megbontása káros, az ő követeléseik mégis keresztülmentek. Ennek oka feltehetőleg az volt, hogy a függetlenségi párt szavazóbázisa szempontjából jelentős csoportot alkottak a választásra jogosultak között. Az Országos Orvosszövetség el tudta érni, hogy 2400 korona évi kereset maradjon a biztosítási kötelezettség határa, de azt már nem, hogy például vidéken még ennél is alacsonyabbra szállítsák le a küszöböt. A munkásmozgalom képviselői azért küzdöttek, hogy a pénztárak vezetésében ne érvényesítsék a paritás elvét. Törekvésüket azonban nem koronázta siker, pedig ezt a munkaadói szervezetek is támogatták, természetesen összekapcsolva azzal az igényekkel, hogy a fizetendő járulék felosztása se változzon, tehát továbbra is csak egyharmadot fizessenek a munkaadók. Sikerral jártak viszont a magántisztviselők és a kereskedelmi alkalmazottak, akiknek pénztárát, a Ferenc-József Kórház Kereskedelmi Betégápoló Egyletet – mint említettük – nem vonták be az egységes rendszerbe, hanem az Országos Pénztártól különálló intézmény maradt. A mégis fennmaradó különállást Sztérenyi József a képviselőházban „szépséghibának” nevezte. Összességében a törvény parlamenti tárgyalását, elsősorban a függetlenségi párti képviselők részéről, nemzeti hangvétel jellemezte, amely úgy próbált munkásbarát hangokat megütni, hogy közben szociáldemokrata-ellenes volt. Többben hangsúlyozták, hogy a törvény érzékeltetni fogja a munkássággal: az állam, illetve a nemzeti politika gondoskodik róluk, s így a szociáldemokrata eszmék terjesztését fogja akadályozni. Ezeket a vágyakat nyilván befolyásolta a szociáldemokrata pártnak a darabont-kormány idején tanúsított, a függetlenségek számára csalódást okozó magatartása.

A mezőgazdasági munkásoknak a biztosításból való kihagyása az 1891-es biztosítási törvény tárgyalásánál még csak futólag került elő, ekkor viszont majd minden képviselő szót ejtett róla. Az első törvény tárgyalásakor éppen csak megemlítették, hogy a mezőgazdasági munkásokat lehetetlen a biztosításba bevonni, mert jelentős részük túlságosan gyakran változtat munkahelyet, illetve sokan közülük csak félig munkások, másrészt viszont gazdák. 1907-ben ellenben általános volt a kívánság, hogy a biztosításba valamiképpen a mezőgazdasági munkásokat is be kell vonni. A képviselőház ennek megfelelően határozatot hozott, amelyben felszólította a kormányt, hogy dolgozzon ki törvényjavaslatot a mezőgazdasági munkások biztosítására.

Összességében elmondható, hogy a második munkásbiztosítási törvény részint az első által létrehozott betegbiztosítási rendszer reformjának szükségességéből nőtt ki, részint pedig a balesetbiztosítás vonatkozásában a nemzetközi trendeket követő joggyakorlat alakulása teremtett olyan helyzetet, hogy maguk a munkaadók kezdeményezték azt. Az egyes konkrét kérdéseket illetően látható, hogy a munkaadók sikeresen védték meg a vállalati pénztárakat, hiszen egyedül ez a pénztárfajta maradt meg a kerületi pénztárak mellett, noha ez is alárendelve az Országos Pénztárnak. A kisiparosság érdekében a sajátos pártpolitikai érdekeknek köszönhetőn szintén több intézkedés született a képviselőházban. Összességében azonban úgy tűnik, hogy ez esetben is az európai trendekre figyelő és a problémákhoz elvi szempontokkal közelítő minisztériumi apparátus – élén a minisztériumi tiszt-

⁴⁸ Képviselőházi Napló. 1907. 106–111. ülés.

viselői karriert befutó Sztérényi államtitkárral – igen nagymértékben alakította a törvény végleges változatát. Számos kérdésben – a paritás bevezetésétől a pénztárak rendszerének átalakításáig, ami az Általános Munkáspénztárnak a Budapesti Kerületi Pénztárba való beolvadását hozta magával – az ő álláspontjuk érvényesült.

A kötelező munkásbiztosítás újdonsága a 19. századi liberális felfogáshoz képest és a munkajogi szabályozás elmaradása

Földes Béla az első betegbiztosítási törvény tárgyalásának idején a munkáskérdésről megjelentetett cikkében áttekintette az addigi európai gyári törvényeket, majd megállapította, hogy a „társadalom” két irányban törekszik a munkások helyzetének megjavítására: munkásvédelem és munkásbiztosítás által. Az előbbit tartotta a nagyobb jelentőségűnek, mert általánosabb (nem csak a betegeket és a balesetet szenvedőket érinti), ugyanakkor nem ró terhet a munkásra. A biztosítást szerinte megszervezni is nehezebb.

Mint láthattuk, az 1890-es évek elején Magyarországon mindkét irányba elindult a törvényhozás, amikor kötelező betegbiztosítási törvényt és a vasárnapi munkaszünetről, illetve ipari balesetvédelemről is alkotott törvényt. A későbbiekben azonban e kezdeményezések közül csak a biztosításügy folytatódott az 1907-es biztosítási törvénnyel (később pedig az 1927–28-as törvényekkel). Újabb munkásvédő törvények ellenben nem születtek. Amikor a szintén hosszan előkészített új Ipartörvény tervezetét a koalíciós kormány idején elküldték az érdekelteknek, azok a törvénynek a munkások és magánalkalmazottak védelmével és munkajogával foglalkozó fejezeteire különösen elutasítóan reagáltak. A Budapesti Kereskedelmi és Iparkamara – többek között Lánczy Leó által aláírt – véleménye élesen szembefordult a tervezet „gyakorlatilag keresztülvihetetlen”, „elvont munkásvédő (...) szertelen túlzásaival”.⁴⁹ Budapest főváros maga pedig úgy nyilatkozott, hogy a tervezet „tetszeleg oly kérdések megoldásában, amelyek még csak a messze jövőre várnak.”⁵⁰ Ezzel szemben, mint láttuk, a biztosítás ügyében a munkaadói szervezetek támogatták a törvények megszületését, vagy akár maguk kezdeményezték újabb biztosítási ágak bevezetését.

A munkáskérdésre vonatkozó nemzetközi diskurzusnak természetesen nemcsak a biztosításra vonatkozó ága volt jelen Magyarországon, hanem az is, amelyben a munkásvédelem kérdéseiből fokozatosan kifejlődött a munkajogra, szakszervezetekre vonatkozó diskurzus. Az utóbbi eredetileg a gyárak egészségügyi viszonyaival, a munkaidő hosszával – elsősorban a leginkább védelemre szoruló gyerekek és nők szempontjából –, illetve a baleset-megelőzéssel foglalkozott. E témák tárgyalása alakult át fokozatosan a munkajog és a szakszervezetek jogainak körülírásává. Ezek álltak például a – megintcsak Európa több fővárosát követve létrehozott – Társadalmi Múzeum tevékenységének középpontjában is,⁵¹ valamint ez volt a fő témája az 1907-ben Budapesten rendezett Balesetügyi, iparegészségügyi és munkásjóléti kiállításnak is.⁵² Az e kérdésekkel foglalkozó nemzetközi társadalom-

⁴⁹ MOL. Kamarai Ált. iratok. Z 195. 296. cs.

⁵⁰ *Észrevételek Az ipar gyakorlásáról, valamint az ipari és kereskedelmi alkalmazottak védelméről szóló törvényjavaslat előadói tervezetére. A fővárosi I. Jogi, ipari és rendészeti ügyosztály előterjesztése Budapest székesfőváros Tanácsához.* Budapest, 1908.

⁵¹ Szántó Menyhért: *A Magyar Társadalmi Múzeum feladatai.* Közgazdasági Szemle, XXXI. évf. (1907) 37. köt. 361. Az 1889-es párizsi világkiállítás szociális anyagának együtt tartásáért hozták létre az első társadalmi múzeumot Franciaországban. Ennek mintájára több országban létrejött ilyen intézmény, közülük a legnagyobb Charlottenburgban, Berlin mellett volt.

⁵² Szántó Menyhért: *Balesetügyi, iparegészségügyi és munkásjóléti kiállítás Budapesten.* Közgazdasági Szemle, XXXI. évf. (1907) 31. köt. 649–660. A kiállítás a GYOSZ és több más magánegyesület

reformer irányzat intézményesült is a Törvényes Munkásvédelem Nemzetközi Egyesületében, amelynek magyar tagegyesülete is működött.⁵³ Az első világháború előtt már népművelő előadások témájává is vált a munkáskérdés, illetve a munkajog problémája.⁵⁴

Mi az oka annak, hogy jóllehet mind a biztosítás, mind a munkásvédelem megoldásai ismertek voltak Magyarországon, s az európai mintákat követő minisztériumi apparátus mindkét témában ki is dolgozott törvénytervezeteket, mégis csupán az előbbi területen születtek törvények? A válasz megadásához a munkaviszony liberális felfogását kell közelebbről megvizsgálnunk.

A munkaviszonyt Magyarországon az 1872-es Ipartörvény, az 1875-ös Kereskedelmi törvény, majd hosszú időre az 1884-es új Ipartörvény szabályozta. E törvények a mai munkajoghoz képest keveset mondtak a munkaviszonyról, és rendelkezéseik többsége diszpozitív volt, azaz csak akkor volt érvényes, ha a felek a munkaszerződésben másként nem egyeztek meg. Ha a munkaszerződés a törvény rendelkezéseitől eltért, akkor per esetén a bíróságok a szerződés alapján ítélték, és csak szerződés hiányában (az írott szerződés hiánya a jellemző a törvény keletkezése idején) döntöttek a törvény paragrafusai alapján. Mindez abból következett, hogy a munka a magánszféra része volt, ahol az embereket csak a maguk döntései vezették viszonyaik kialakításában. Nem jelentette azonban mindez a munkaviszonyokban a munkaadói önkény korlátlan érvényesülését, illetve azt, hogy a munkaviszony tárgyasult, üzleti viszony lett volna, ahol csupán a munkaerő megvásárlásáról lett volna szó (amint azt a 19. századi liberalizmus ellenfelei állították). Mindkét fél bizonyos köteleességekkel tartozott a másiknak, noha ezek a köteleességek természetesen aszimmetrikusak voltak. Az osztrák és a német munkajogi fejlődésben ez az ún. „Treu- und Fürsorgepflicht” szembeállításában jelent meg.⁵⁵ E köteleességek konkrét formáit azonban nem írta elő a törvény kötelező módon, ami a liberális jogfelfogásból fakadt.

A liberális felfogásban – mint erre korábban utaltunk – a társadalmi viszonyokat alapvetően jogon kívüli, morális normák szabályozták. Helytelennek, mert a társadalmi köteleket gyengítőnek tartották, ha a jog benyomult a társadalom területére azért, hogy ott feladatokat vállaljon át.⁵⁶ Ebből következett, hogy a jog csak olyan diszpozitív rendelkezéseket

kezdeményezésére jött létre. A magyarok mellett elsősorban német, osztrák kiállítók voltak, de svéd, holland, olasz, francia, amerikai kiállító is akadt.

⁵³ Ez az egyesület az első világháború végén létrehozott Nemzetközi Munkaügyi Hivatal elődszerve volt. Az 1900-as párizsi világkiállítás alkalmával hozták létre több hasonló témájú nemzetközi kongresszus (1897 Zürich és Brüsszel) nyomán. Félhivatalos szervezetnek tekinthető, mivel fenntartásáról az európai tagországok kormányai gondoskodtak. Az egyesület jelentéseket kért az egyes országokból a munkásügy különböző kérdéseiről (ezeket a magyar tagegyesület is elkészítette és kiadta), ezek alapján pedig ajánlásokat dolgozott ki, amelyeket az egyes államok törvényre emelhetek. Magyarország esetében ez csak a nők éjjeli munkájának tilalmáról és a fehér foszfor ipari felhasználásának tilalmáról szóló ajánlások esetében történt meg. Herren-Oesch, Madeleine: *La formation d'une politique internationale du travail avant la première guerre mondiale*. In: Luciani, Jean (dir.): *Histoire de l'Office du travail* (1890–1914). Paris, 1992.

⁵⁴ Pap Dezső: *A munkaviszony*. Előadás a Népművelő Társaság szociálpolitikai tanfolyamán. 1912. jan. 29. és 31. A Fővárosi Könyvtár kiadása. Népszerűsítő szintű munka még: Dr. Rácz Lajos: *Az ipari béke megvalósítása kollektív munkaegyezmények által*. Debrecen, 1907. Néhány jelentősebb munkára alább térek ki.

⁵⁵ Baryli, Andreas: *Die Geschichte des Dienstrechts der Angestellten in Österreich*. In: Steindl, Harald (Hrsg.): *Wege zur Arbeitsrechtsgeschichte*. Frankfurt a. M. 1984.; Bernert, Güther: *Arbeitsverhältnisse im 19. Jahrhundert*. Marburg, 1972. 30–35.

⁵⁶ Innen származik például Eötvös aggodalma, hogy az állami szociálpolitika el fogja sorvasztani a karitást, az egyesek egymás iránti morális alapokon nyugvó segítőkészségét. Gángó Gábor: *Eötvös József az emigrációban*. Debrecen, 1999. 207.

fogalmazott meg a magánszférába tartozó munkaviszonyra nézve, amelyek mintegy összefoglalását adták, de csak diszpozitív érvénnyel, a magánviszonyokban érvényesülő normáknak. A magánszféra kapcsolatait tehát – és benne a munkaviszonyokat – az érdek mellett a morálnak kellett irányítania. Ezért a munkaviszonyokat is morális szempontok szerint ítélték meg. E tekintetből pedig természetes volt az alkalmazottak alárendelése munkaadóknak, hiszen a liberális felfogás szerint az emberek nem egyenlőek, főleg nem morális tekintetben. Ez indokolja az állampolgári jogegyenlőség mellett az emberek között közjogi szempontból tett különbségeket (választójog korlátozása), és ez indokolja azt is, hogy miért alárendeltek az alkalmazottak a munkaadóknak, akiknek viszont kötelességük bizonyos keretek között gondoskodni alkalmazottaikról.⁵⁷ Így tulajdonképpen azt mondhatjuk, hogy az Ipartörvény mögöttes filozófiájában a szerződési szabadság jogi elve tulajdonképpen a természetesnek tekintett társadalmi egyenlőtlenségek és az ezekre alapuló aszimmetrikus viszony szabad érvényesülését tette lehetővé.⁵⁸

Annak magyarázata, hogy miért nem fejlődött Magyarországon a munkásvédelem a munkajog irányába, – miközben a biztosítást kiterjesztették, – éppen abban rejlik, hogy a munkások helyzete megjavításának ez a két útja nem egyformán mond ellent a liberális felfogásnak és a munkaviszonyok 19. század végi, szabad szerződési elvre alapított gyakorlatának.

A kötelező biztosítással kapcsolatban egy kortárs munkában az a kérdés merült fel, hogy „nem szakít-e az individualisztikus gazdasági jogrenddel s nem indul-e meg – a hogy mondani szokás – az állam-szocializmus lejtőjén?”⁵⁹ A szerző válasza – Ráth Zoltán – szerint nem, mert az állam nem kezd maga gazdasági vállalkozásba, viszont annál inkább magában hordozza a kommunizmus elveit a munkásbiztosítás. A kommunizmus lényege a javak közös fogyasztása, tekintet nélkül egyéni eredetükre, s a munkás-betegbiztosítás is ilyen, mert előnyei nem ugyanazoknál a személyeknél jelentkeznek, mint terhei. Ez érvényes nemcsak a munkaadókra, akik semmiképpen sem részesülhetnek belőle, de sok egészséges szervezetű munkásra is. A kommunizmus – e gondolatmenet szerint – tulajdonképpen az egész szegénységélyezést jellemzi, s a munkásbiztosításnak éppen az ad létjogosultságot, hogy általa szűkebb térre szorul a kommunizmus, mivel a biztosított munkások többé nem szorulnak a szegénység gondozására. Hasonló a Közgazdasági Lexikon megállapítása is a kötelező biztosítással kapcsolatban: „[E]rős érvágás az egyéni szabadság elvén, fontos kivétel az individualistikus társadalmi jogrend szabályai alul. Sőt erős communistikus vonás is rejlik abban, mert a biztosítottak együttvéve oly kényszerközösséget (Zwangsgemeinschaft) alkotnak, melynek körén belül a teher és előny nagyon egyenlőtlenül oszlik meg. A befizetett díjak arra valók, hogy azok szükségleteit fedezzék, kik munkaképtelenné vál-

⁵⁷ A munkaviszony aszimmetrikus jellegének részletes elemzését, a segédszemélyzet különféle kategóriái közti különbségeket, a segédek és munkaadók egymással szembeni kötelességeit illetően lásd: Bódy Zsombor: *A munkaviszony a kereskedelem és iparban a századforduló Magyarországnál a joggyakorlat tükrében*. In: Sasfi Csaba (szerk.): Régi témák, mai kérdések a mentalitástörténetben. Rendi társadalom – polgári társadalom 11. Esztergom, 2000. A munkajog fejlődésére lásd még: Grandner, Margarete: Aspekte der Gleichbehandlung in der Entwicklung des Arbeitsrechts in Österreich und in der Schweiz. In: Kirsch, Martin – Kosfeld, Anne G. – Schiera, Pierangelo (Hg.): *Der Verfassungsstaat vor der Herausforderung der Massengesellschaft*. 375–390.

⁵⁸ Arról, hogy liberalizmus és egyfajta polgári paternalizmus együttjárása nemcsak magyar vagy német sajátosság, lásd: Ewald, François: *Philosophie de la précaution*. L'Année sociologique, 1996. 2. sz.

⁵⁹ Dr. Ráth Zoltán: *A munkásbiztosítás hazánkban*. Nemzetgazdasági Szemle, XV. évf. (1891) 1. sz. 59.

nak”.⁶⁰ Ráth is és a Közgazdasági Lexikon szerzője is megfogalmazták, milyen lenne a nem kommunisztikus alapon szervezett munkásbiztosítás. Jobban megfelelné az individualisztikus rendszernek, ha csak kényszerszolidaritás érvényesülne, s minden munkásnak meg lenne így a maga saját alapja, amiből szükség esetén támogatná.

A kötelező biztosítás tehát, amikor kényszerszolidaritást vezet be, tulajdonképpen a magánviszonyoknak arra a területére hatol be, ahol a liberális felfogás a spontán módon alakuló társadalmi köteleknek kívánt helyet hagyni. A törvényelőkészítés folyamán ez mint a magánjogi alapról való letérés jelentkezett. A Kereskedelmi és Iparkamarák között is volt olyan, amely megállapította, hogy a magánjog keretei között maradvá, ahova a munkaviszony tartozott, nem lehet megoldani a balesetekből kifolyólag nehéz helyzetbe került munkások segélyezését, ezért azt közjogi alapra kell helyezni.⁶¹ Az 1907-es törvény parlamenti tárgyalásánál is fölmerült, hogy legalább a jobb módú munkások esetében meg kellene őrizni a „magánjogi alapot”.⁶²

Láthatólag a kötelező biztosítás is ütközik tehát a 19. századi liberális gondolkodással. Egyrészt elválik benne a felelősség (a balesetért) és a következmények viselése, másrészt az egyének bizonyos körében kényszerszolidaritást teremt, többé nem érdekeik és a morál alapján meghozott döntéseik teremtette kötelek fűzik össze őket – ahogyan azt a klasszikus liberális jogrendszer feltételezte –, hanem a jogi kényszer.⁶³

Mégis a kötelező biztosítás még mindig inkább összeegyeztethető volt a liberalizmussal, mint a munkajog. A biztosítás intézményét lehetett úgy tekinteni, ahogy a szabadelvű párti Hegedűs Sándor tette, szerinte ugyanis az 1891-es törvény az egészségügy, szegényügy terén jelent új intézkedéseket, s a munkások illúziókba ringatják magukat, ha azt képzelik, hogy az első biztosítási törvény csupán a szociális törvényhozás nyitánya. „Ne is beszéljünk szociális kérdésről, ne mondjuk, hogy a szociális politika terére léptünk.” A szociális kérdés szerinte a munkásoknak a munkaadókkal való viszonya, valamint „az állammal és a társadalommal való viszonya”. A munkásmozgalom elfogadhatatlan követelései erre vonatkoznak. E törvény nem a munkásmozgalom céljait akarja megvalósítani, hanem egészségügyi, szegényügyi célokat követ.⁶⁴

Mi is az a szociális törvényhozás, amitől Hegedűs Sándor tartott? Földes Béla már hivatkozott cikkében az ipari fejlődés nyomán keletkezett munkás-nyomor leírása után megállapította, hogy a helyzet kezelésére „első föladatnak az látszott volna, hogy az újonnan keletkező atomistikus munkás-osztály szerveztessék, jogos érdekeinek kellő érvényesítése és általában a társadalmi keretbe való beilleszkedése céljából.” E „szerveztetés” gyakorlati megvalósítását keresve pedig arra a következtetésre jut, hogy „... a társadalmi osztályok érdekellentétei a mai jogrendszer alapján kiegyenlíthetők, ha a munkaszerződést nem engedjük eszközzé válni a munkás-osztályok kiszívására, ha a munkaszerződést vegyi processus

⁶⁰ „Munkásbiztosítás” címszó. In: Közgazdasági Lexikon. II. köt. 1900. Budapest. Szerk.: Halász Sándor – Mandelló Gyula.

⁶¹ Pozsonyi kamara felterjesztése. MOL K 231. 39. cs.

⁶² Földes Béla felszólalása. Képviselőház Naplója. V. köt. 110. ülés 1907. febr. 16.

⁶³ Lényeges itt még egyszer hangsúlyozni, hogy a liberális felfogásban az egyének egymással szembeni szabadsága nem pusztán a nyers érdekek érvényesülését jelenti, hanem a morális rend megvalósulását is. A társadalomban egy morális rend meglétét tételezték fel. Eötvös problémája azzal, hogy az állam szerepet vállaljon az emberek létfenntartásának biztosításában éppen az, hogy ezáltal felmentve az egyeseket másokkal szembeni morális kötelezettségük alól, amely a tágn értett jótékonyságban nyilvánul meg, rombolja a társadalom morális rendjét. Gángó: *Eötvös József az emigrációban* 208.

⁶⁴ Hegedűs Sándor felszólalása. Képviselőház Naplója. 451. ülés.

által az abban túl nagy mennyiségben levő magánjogi elemek egy részétől megszabadítjuk és azt társadalmi elemekkel helyettesítjük: a pusztán magánjogi sphaerából föl kell emelni a munkaszerződést a közigazgatási jog sphaerájába.”⁶⁵

Concha Győző a következő definíciót adta a közigazgatási jog fogalmának: „A közigazgatásjog 1) azon jogszabályok egésze, a melyek a közigazgatási funkcióra hivatott szerveket, ezeknek egymáshoz való viszonyát, hatáskörét 2) az egyes közfeladatok megvalósítására adott hatalom mértékét, eszközeit, módját az államtagnak szemben meghatározza, 3) az államtagnak akaraturalmát a közigazgatási szervekkel szemben elismeri, biztosítja.”⁶⁶ E meghatározás kettős pontja szerint tárgyalja Concha a közegészségügy kérdéseit, amelyhez a munka szféráját is sorolja. Ez utóbbi kapcsán a munkásvédelem mibenlétét mondja el röviden. „A munkával járó gép- vagy más berendezések okozta szerencsétlenségek megelőzése nem hygienikus természetű feladat s csak úgy az elemi erők elleni védekezés körébe tartozik, mint a házak, hidak beomlása elleni óvrendszabályok” – írja.⁶⁷

Az állam tehát – közfeladatot teljesítve – a közigazgatási jog eszközével csak annyiban avatkozik a munkaviszonyba, illetve a munkakörülményekbe, amennyiben az elemi erők okozta csapások elhárításához hasonlóan az egyéni belátást meghaladó intézkedések szükségesek. E felfogás liberális logikája világos. Ahhoz, hogy a munkaviszony részletes jogi szabályozás területévé váljon, az szükséges, hogy rendezése közfeladatnak minősüljön, olyan feladatnak, amelyet az egyének spontán együttműködésére bízni nem lehet. A „szabad kereseti” rendszerben azonban, ahogyan a jogi rendiség utáni viszonyokat a korban gyakran nevezték, a munkaviszonyok alakulása éppen az egyének szabad együttműködésére volt bízva.⁶⁸

Annak kidolgozására, hogy a munkaviszony szabályozása miért közfeladat, többen is vállalkoztak. E műveletet pedig a társadalom fogalmára alapozták.⁶⁹ Éppen Concha Győző mutatott rá, hogy miként jelent meg a társadalom fogalma. „Politika” című vaskos könyvének egy hosszú lábjegyzetében a társadalomtan megjelenésének magyarázatát adja. Gondolatmenete szerint a francia forradalom után a jogegyenlőség megvalósulásával válik nyilvánvalóvá, hogy a társadalomban továbbra is tényleges egyenlőtlenség áll fenn, és erre „[a]z államon kívül, a közületnek az egyén és állam közt fekvő rétegében, a tulajdon, a család, az életpályák választása körül kell hát a gyógyírt keresni.”⁷⁰ Egy másik előadásában ugyanezt a gondolatmenetet tovább viszi, rámutatva a munkásmozgalom azon szerepére, hogy az miként világított rá a társadalmi problémáknak mint ilyeneknek a meglétére.⁷¹ E felismerés lényegében azt jelenti, hogy megszűnt az egyének felelőssége saját helyzetükért, s helyzetük javítása nem pusztán az egyéni kezdeményezésen múlik.

⁶⁵ Földes Béla: *Munkásvédelem és munkajog*. Budapesti Szemle, (1890) 168. sz. 338–339. A liberális jogfelfogásból szemlélve a kérdést mások is úgy látták, hogy a munkaviszonyt a közigazgatási jognak kell szabályoznia. Dr. Pap Dezső előadása. Az ipartörvény-tervezet jogi főkérdéseinek jogászegyletei tárgyalása. Az ipari munkaviszony. Magyar Jogászegyleti értekezések. Új folyam. 7. füzet, 1910. július.

⁶⁶ Concha Győző: *Közigazgatástan*. Budapest, 1905. 230.

⁶⁷ Uo. 409.

⁶⁸ Eötvös József szerint az állam célja nem az erkölcsi és anyagi javak biztosítása az egyének számára, hanem a megszerzett javak védelmezése. Az ember azért lép az államkötelékbe, hogy meglévő tulajdonát védelmezze. Eötvös J.: *A XIX. század uralkodó eszméinek befolyása az államra*. Budapest, 1981. II. kötet. 106–118.

⁶⁹ A társadalom természetesen korábban is használt terminus. Új értelmezésében azonban mint az egyénekkel szemben elsődleges tényező, a liberalizmus kritikájának eszközüvé válik.

⁷⁰ Concha Győző: *Politika*. Budapest, 1895. 186.

⁷¹ Concha Győző: *A társadalomról*. Budapesti Szemle, 1895. 222. sz. 347.

Ez a felismerés az alapja Ágoston Péter és Ferenczi Imre munkáinak, amelyek a legkomolyabb magyar kísérletek a munkajog megalapozására. Ágostonnak a római jog keletkezési körülményeitől indított hosszas fejtegetése lényegében annak bizonyítása, hogy a szerződési szabadság a gyakorlatban a munkás alávetettségét jelenti, mert az egyes munkások a társadalomilag adott vagyoni különbségek folytán valójában munkakényszernek vannak alávetve. Ebből a felismerésből vezeti le követelését, miszerint a „munkásoknak nem elegendő a jogegyenlőség, nekik privilégiumok” kellene, fel kell őket szabadítani a „jogegyenlőség béklyóiból”.⁷² Ezért „szervezni kell azt [a munkásságot], hogy a társadalomra nézve hasznos legyen”. Gondolatmenete szerint a szervezés a jog feladata. Hasonló véleményt hangoztat egy másik munkájában is, ahol azt fejt ki, hogy a tulajdon magánjoga mellé kellene egy másik magánjogi kódex, a munka magánjoga. Ez esetben is kimutatja, hogy a munkások kollektivitást alkotnak, illetve, s érvényesül individuális értelemben szabad akaratuk a szerződések megkötésekor, tehát a kollektív szerződés, a kollektív sztrájköntés nem sérti egyéni jogaikat (ahogyan azt az individuumra alapozott liberális jogi felfogás vélte).⁷³

Hasonló kérdésekkel foglalkozva a szociálpolitika fogalmának szabatos meghatározását keresve jelenti ki Ferenczi – miután áttekintette a szociálpolitika kifejezés különböző használatos jelentéseit –, hogy „én azonban abban a tudományos elfogadott értelemben élek e szóval, amely első sorban a tarthatatlannak bizonyult egyéni munkabérszerződést igyekszik közjogi és társadalmi elemekkel átíratni.”⁷⁴ Ferenczi szerint a közjogi elemek a munkaviszony szabályozását jelentik, a szociális elemek a munkások szervezkedési szabadságát.

A munkások „szerveztetése”, amit Földes és Ágoston is szükségesnek mond, nem egyéb, mint a munkajog megvalósítása. Ezzel a munkások többé nem egyénileg, hanem szervezetten, a törvények által garantált státusz birtokában állnak szemben munkaadóikkal. Concha Győző elemezte mélyenszántó módon, hogy a „szabad kereseti rendszer”, illetve az állampolgári jogegyenlőség fennállása mellett a rendek és az osztályok – amelyekről szinte weberianus elemzést ad – mikor válnak jogivá. Eltekintve most a rendek eseteitől, az osztályok „jogivá tételére” példaként a főnemességből 3000 Ft adót fizetőket, a vagyonosok közül a virilistákat és a választójoggal rendelkezőket említi.⁷⁵ A munkajog azonban lényegesen különbözik Concha fenti példáitól. Az utóbbiak ugyanis az egyének között a közhatalom kialakítására jogosított csoportok elhatárolására vonatkoznak, míg a munkajog a magán-egyéneknek magánegyénnel szembeni viselkedését szorítja jogi korlátok közé, amihez elengedhetetlen az is, hogy az állampolgárok korábban jogilag tagolatlan tömegből egymással szemben eltérő jogi helyzetű csoportokat határozzanak meg. Amíg az első esetben a társadalomban egyesült egyének közül azokat választják ki, akik alkalmasak a közhatalomban való részvételtre,⁷⁶ addig a második esetben megfordul a szemlélet. Itt nem az egyének tulajdona és tulajdonságai számítanak többé, hanem a hozzájuk képest elsődlegesnek tekin-

⁷² Ágoston Péter: *A munka rabsága*. Budapest, 1909. 6.; Ferenczi Imre: *Sztrájk és szociálpolitika*. Budapest, 1907.

⁷³ Ágoston Péter: *A sztrájk jogalapja*. Magyar Jogászegyleti Értekezések, 271. sz. 1907. április.

⁷⁴ A Törvényes Munkásvédelem Magyarországi Egyesületének Dr. Gaál Jenő főrendiházi tag elnökelete alatt 1908. évi november és december hava folyamán az új ipartörvény-tervezet munkásvédelmi részeire vonatkozólag folytatott tanácskozásai. Budapest, 1909. 59.

⁷⁵ Akár a rendek, akár az osztályok jogivá tételét a legkörültekintőbben kell Concha szerint végrehajtani, mert a partikuláris érdekek túlsúlyára vezethet, és így feszültségek forrásává válhat. Az a helyes, ha a „rendek és osztályok olyan viszonya” áll fenn „a melyben a rend felbomlása nélkül mindig megvan a lehetősége, hogy az egyén rendi és osztálybeli állása az emberi összszél követelményei szerint változzék.” Concha: *Politika*, 171.

⁷⁶ Lásd Concha érdekes fejtegetéseit a választójogról. *Politika* i. m.

tett társadalom problémái. Ezeknek kezelésére kell az egyéneket összekötő viszonyokat jogilag is definiálni, s ez a felfogásban immár nem sérti a jogegyenlőséget és a személyi szabadságot, hiszen a társadalom szervezetének „szociológiai” tényei azokat úgyis behatárolják. Ezzel elvész a 19. századi liberalizmus nagy vívmánya, a jog és a morál szétválasztása, hiszen magánviszonyokban és jogilag írják elő az egyéneknek a viselkedési normákat. Persze valójában a munka ezzel megszűnik a magánszféra része lenni, illetve a magánszféra határai áthelyeződnek. Az így jogilag definiált csoportok viszont egymással szembenálló osztályokra bontják a nemzetet, amelynek egyesítésére a különféle rendi előjogok lebontásával a liberalizmus törekedett. Ez az a vád, amit munkaadói oldalról is megfogalmaztak a munkaviszonyra vonatkozó törvénytervezetek kapcsán. Méhely Kálmán az osztályszemlélet törvényesítéséről beszélt a kormány egy újabb munkaügyi témájú tervezete kapcsán. Ez az 1910-es évek elejéről származó tervezet egyébként, ellentétben a koalíciós idők tervezetével, nem volt a szó szoros értelmében munkajogi javaslat, hanem a szakszervezetek helyzetére vonatkozott. Amíg a korábbi tervezet meglehetősen szakszervezet-ellenes volt, és inkább egyénileg gyakorolható jogokat adott a munkaviszonyban a munkásoknak, addig az első világháború előtti tervezet – Tisza liberális, Angliát példának tekintő elveinek megfelelően⁷⁷ – nem a munkajogot kívánta rögzíteni, hanem a két érdekelt fél közti szervezett egyeztetés és döntőbírósi eljárás kereteit kívánta megalkotni.⁷⁸

Mindkét megoldási koncepció – a szakszervezetek szerepét jogilag körülíró és a munkaviszonyt jogilag szabályozó – erősen szembenállt a 19. századi liberális szemlélettel. Az ellentét mélyebb volt, mint a kötelező biztosítás esetében, mert az – még ha kényszerszolidaritást vezetett is be, és ráadásul nem mindenkire vonatkozott, tehát a jogegyenlőség követelményének sem tett eleget⁷⁹ – érintetlenül hagyta a munkaviszony magánjogi felfogását. A munkaviszonyra vonatkozó törvények ezzel szemben kiemelték a munkaviszonyt a magánszférából, a munkaadót és munkavállalót kollektivitásként konstituálták, és ezzel véget vetettek az „üzemi abszolutizmusnak”.⁸⁰ A kötelező biztosítás előnye munkaadói szempontból az volt, hogy a lehetséges konfliktusok egy jó részét megelőzte, illetve tehermentesítette tőlük az üzemet, amikor a munkások esetleges követeléseit a biztosító intézetek felé irányította. Így éppen hozzájárulhatott a munkaviszonyra vonatkozó törvények elodázásához is.⁸¹

⁷⁷ Tisza meglehetősen következetesen képviselt nézeteire a munkásüggyel kapcsolatban lásd: parlamenti felszólalását az első biztosításügyi törvény vitájában: Képviselőházi Napló. 1891. 451. ülés; Uő: *A Munkásbetegsegélyezési törvény módosítása*. i. m. 335–341.; valamint Tisza István: *Kényszerbiztosítás és önkormányzat*. In: Gróf Tisza István összes munkái. i. m.; A munkáskérdés Tiszához hasonló liberális szemléletű és a munkásmozgalom integrálását célul kitűző átfogó munka: Pulszky Ágost: *A munkáskérdés*. Budapest, 1890.

⁷⁸ A tervezet tulajdonképpen a kollektív szerződések megkötését szabályozta és a munkaügyi bíraskodást – a két fél ülnökeinek bevonásával – tervezte felállítani. Méhely Kálmán: *Az ipari bírósággokról szóló törvényjavaslat*. Budapest, 1914.

⁷⁹ Ezt legitímálta a „risque professionnelle” fogalma, amely ahhoz a helyzethez kapcsolódott, amit az egyén a társadalmi munkamegosztásban betöltött. Erre utal Hatvany-Deutsch is a biztosítási törvény alapjaként. A „risque professionnelle” nála franciául szerepel. Hatvany-Deutsch: *A munkásbiztosítás*, 4.

⁸⁰ A társadalomreformerek által Németországban és Magyarországon is használt kifejezés a liberális munkaviszonyok denunciaciójára.

⁸¹ Németországban – feltűnő időbeli egybeeséssel a magyar törvény keletkezésével – 1906-ban a munkaadók készséget mutattak a biztosítás kiterjesztésére, hogy elkerüljék a munkásvédelmi törvényeket, azonban ezek mégis megszülettek. Machtan, Lothar: *Der Arbeiterschutz als sozialpolitisches Problem im Zeitalter der Industrialisierung*. In: Pohl, Hans (Hrsg.): *Staatliche, städtische, betriebliche und kirchliche Sozialpolitik vom Mittelalter bis zur Gegenwart*. Stuttgart, 1991. 111–

Összegzés és kitekintés

A munkajog, a szakszervezeti jog kialakulásának jelentősége, hogy kiemeli a munkát a magánszférából, és egy törvényileg szabályozott területté teszi, ami mögött a társadalomról való gondolkodás paradigmaváltása rejlik. Szemben a liberális felfogással, a munkajog csoportokat definiál, és azok egymással való viszonyát rendezi. Ezzel kikezdi az alkalmazottak főnökükkel szembeni alárendelt – gyakran patriarchális – viszonyát. Ilyen módon a munkavállalói rétegek társadalmi és politikai emancipációjának egyik legfontosabb eleme.⁸² A 20. századi értelemben vett munkaviszony – és vele a munkavállaló kategóriájának – magyarországi megjelenése azonban sokáig váratott magára. Noha a kérdéssel foglalkozó reformerek és a minisztériumi apparátusok az európai folyamatoknak megfelelően kidolgozták a munka világára vonatkozó javaslatukat, mégis ezek közül csupán a munkásbiztosításra vonatkozóak valósultak meg. Az 1891-es első törvényt a szakemberek és a többségében a mezőgazdasághoz kötődő politikai elit még úgy alkothatta meg, hogy az ipari érdekképviselők – akár a munkások, akár a munkaadók oldaláról – nem tudtak számottevő befolyást kifejteni. Az 1907-es törvény ezzel szemben már az érdekeltek egész sorának heves küzdelmeiben alakult, bár a kormányzati akarat és a minisztériumi apparátus súlya ez esetben is meghatározó volt.

A jogi szabályozásnak a munka világába való behatolása Magyarországon egyrészt annak a változásnak a része, amely egész Európában ebben az időben zajlik, és amelyben az állam különböző jogi kötelek létrehozása révén igyekszik a társadalom integrációját biztosítani. Másrészt ennek konkrét formái az érintettek küzdelmeiben alakulnak. Nyilvánvaló, hogy a munkaadói oldal jobb érdekvédelemmel rendelkezett. El tudta érni, hogy ne a „vállalati abszolutizmust” felszámoló munkajogi rendelkezések szülessenek, hanem kötelező biztosítási intézkedések.

Nem jelenti azonban mindez azt, hogy a munkásoldal teljesen erőtlenné lett volna. A biztosítás gyakorlati jelentőségét mutatja a szociáldemokraták számára Garbai Sándor visszaemlékezése. Szerinte az 1907-es törvény után gyakorlatilag a mozgalom teljes káderalományát el tudták helyezni munkásbiztosítási tisztviselőként. Magának a mozgalomnak is nagy súlyt adott a biztosítás. Amikor 1908-ban meghalt Hatvani Deutsch József, az új biztosító első elnöke, és helyére a munkavállalók sorából kellett elnököt állítani – a törvény szerint felváltva a két fél soraiból kellett az elnöknek kikerülnie –, az érdekeltek között heves küzdelem kezdődött. Kornfeld a Hitelbank és Lánczy Leó a Kereskedelmi Bank részéről

136. Már az eredeti bismarcki törvényeknek is az volt részben az értelme, hogy kiváltsák a munkásvédelmi törvényeket. Henning, Hansjoachim: *Bismarcks Sozialpolitik im internationalen Vergleich*. In: Pohl (Hrsg.): *Staatliche*, 195–223.; Tennstedt, Florian: *Der Ausbau der Sozialversicherung in Deutschland 1890 bis 1945*. In: Pohl (Hrsg.): *Staatliche*, 225–243.

⁸² A tömegtársadalmak kialakulásának folyamata a 20. századi magyar történelem átfogó értelmezésére alkalmasabbnak tűnik, mint a polgárosodás koncepciója. Ha ez utóbbi fogalmat a polgársághoz mint tőkés tulajdonos osztályhoz kötjük, akkor a tömegdemokrácia korának jelenségei, amikor az alkalmazotti helyzetű rétegek társadalmi és politikai emancipációja válik kulcskérdéssé, kevésbé köthetők hozzájuk. Ha pedig a polgárság fogalmát kitágítjuk a szabadfoglalkozások, illetve a különféle tisztviselői csoportok irányába, akkor az túl tággyá válik, és elveszti heurisztikus értékét. Ha a polgárosodás kifejezést a civilizatorikus haladás értelemben, illetve bizonyos magatartást orientáló értékek terjedésének megjelölésére használjuk, akkor kérdés, hogy meddig érdemes így nevezni ezt a folyamatot. Míg használata ebben az értelemben logikusnak tűnik a 19. század vonatkozásában, addig a 20. századra nézve inkább kérdéses, hogy a kibontakozó tömegmédiák életforma alakító szerepe mellett mennyiben alkalmas e fogalom az ilyen folyamatok megragadására. Részletesebben lásd: Bódy Zsombor: *Egy társadalmi osztály születése. A magántisztviselők társadalomtörténete. 1890–1938*. Budapest, 2003. 223–227. és 269–277.

mindent elkövetett, hogy az új elnök velük egy táborba tartozzon. Bár Kornfeldnek kedvebbek voltak a pozíciói, mivel tagja volt a pénztár közgyűlésének, mégis a Lánczyval szövetséges Garbai Sándor, a Tanácsköztársaság Forradalmi Kormányzótanácsának későbbi elnöke lett az Országos Pénztár elnöke. Szövetségük alapja az a hitel volt, amelyet a Kereskedelmi Bank az építőmunkás szakszervezet székházának megépítéséhez nyújtott.⁸³ A kötelező munkásbiztosítás bevezetése, szemben némelyek várakozásával, Németországban sem járult hozzá a szociáldemokrata szervezetek visszaszorításához, hanem ellenkező hatást ért el. A kezdeti elutasítás után a szakszervezetek felismerték a biztosítási intézetek fontosságát és a lehetőségeket, amelyek számukra azokban rejlettek. A munkásbiztosító intézményekbe való bekapcsolódás nagymértékben növelte a szakszervezeti vezetőségek mozgásterét, és növelte a szakszervezetek vonzerejét a munkások között.⁸⁴

A pénztárak és a szociáldemokraták szoros kapcsolata csak a Tanácsköztársaság után szűnt meg, ekkor ugyanis az új hatalom felfüggesztette a pénztár autonómiáját, és politikai tisztogatásokat hajtott végre tisztviselői karában. Az 1927-es biztosítási törvény azután a korábbiakhoz képest csak korlátozott autonómiát állított vissza.⁸⁵ Az 1927–1928-as biztosítási törvények kapcsán megint csak feltűnő, hogy noha születtek munkajogi törvénytervezetek, de – a munkaadók heves ellenállása miatt – nem jöttek létre munkajogi törvények ebben az időben.⁸⁶ Úgy tűnik, a biztosítás aránylag magas színvonalú megvalósítása éppen a munkajogi törvények helyett alakult ki. Az I. világháború után a nyugat-európai országokban a biztosítás mellett már mindenütt létezik munkajog is, és a szakszervezetek jogai is törvényben rögzítettek.⁸⁷ Magyarországon változás e tekintetben csak az 1930-as években következ-

⁸³ Garbai Sándor visszaemlékezése. In: Petrák Katalin (szerk.): Tanúságtevők. Visszaemlékezések a magyarországi munkásmozgalom történetéből. 1905–1918. Budapest, 1976. 235–243. Garbai és Bokányi Dezső, az építőmunkás szakszervezet két vezetője az Aréna út–Dembinszky utca sarkán a Csengery családtól vásárolt telket 200 000 koronáért a székház számára. Ezen felül 150 000 koronája volt még a szakszervezetnek a székházépítés céljára, ekkora saját erőhöz pedig a bankok maximum 300 000 korona hitelt voltak hajlandók nyújtani. A kereskedelmi banktól kedvező feltételekkel 750 000 korona hitelt kapott a szakszervezet, amiből fölépítették a szakszervezet székházát, ahol az irodákon túl 44 elegáns bérlakás is helyet kapott. Mint Garbai már az emigrációban kezelt visszaemlékezéseiben elégedetten megállapítja, a hitelt a szakszervezetnek a háború után az infláció miatt elértéktelenedett koronában kellett csak visszafizetnie. A bankok az Országos Munkásbiztosító Pénztár hatalmas pénzforgalma és a baleseti járulékalap kezelése miatt voltak érdekeltek az együttműködésben.

⁸⁴ Steinisch, Irmgard: *Gewerkschaftliches Unterstützungswesen und die Anfänge der sozialstaatlichen Gesetzgebung in den USA*. In: Kocka, Jürgen–Puhle, Hans-Jürgen–Tenfelde, Klaus (Hrsg.): *Von der Arbeiterbewegung zum modernen Sozialstaat*. München–London–Paris, 1994. 27.; Schröder, Wolfgang: *Subjekt oder Objekt der Sozialpolitik? Zur Wirkung der Sozialgesetzgebung auf die Adressaten*. In: Machtan, Lothar (Hrsg.): *Bismarcks Sozialstaat. Beiträge zur Geschichte der Sozialpolitik und zur sozialpolitischen Geschichtsschreibung*. Frankfurt–New York, 1994. 126–162.

⁸⁵ Az autonómia korlátozását nemcsak a szociáldemokraták, de a GYOSZ is ellenezte. E két fél álláspontjának egybeesését az akkori sajátos politikai szituáció magyarázza, aminek részletes elemzésére itt nincs terünk.

⁸⁶ A munkavállalók egyik kategóriájára vonatkozó tervezet: A magánalkalmazottak szolgálati viszonyának törvényi szabályozása. Dr. Pap Dezső előadása és annak megvitatása a Magyar Társadalompolitikai Társaság 1928. évi március 2., 6. és 11-ik ülésein. Budapest, 1929; Munkaadói szervezetek elutasító véleménye: MOL Z 195. cs. 30. t.

⁸⁷ Franciaországban 1884-ben ismerték el a szakszervezeteket, 1919-ben kapták meg a kollektív szerződés-kötés jogát, és ezt 1936-ban átfogóan kiterjesztették. Rosanvallon, Pierre: *La question syndicale. Histoire et avenir d'une forme sociale*. Paris, 1988.; Németország, miután már az első világháború előtti években is egymás után három munkásvédelmi törvényt születtett, 1918 után a szociális kérdés kezelésének mintaállamává vált, ahol a biztosítás mellett a munkajog és a szakszerveze-

zik be, amikor fokozatosan – ágazatról ágazatra – bevezetik a minimálbér intézményét, és 1937-ben törvényt hoznak a munkaviszony szabályozásáról. További vizsgálatok számára adódik a kérdés, hogy ez miként függ össze a hagyományos polgári csoportok szélsőjobboldallal szembeni politikai háttérbeszorulásával.⁸⁸

Összefoglalóan megállapíthatjuk, hogy a kötelező munkásbiztosítás Magyarországon is a társadalom nagyléptékű, jogi és bürokratikus integrációjának a kezdetét jelenti. A korábbi szegényügyi törvényhez képest az a váltás, amit a nyugat-európai szerzők megállapítottak, itt is megfigyelhető, hiszen az 1883:XV. törvény azt, hogy a községeknek kiról kell gondoskodnia, általánosságban meghatározta ugyan, a konkrét elbírálás azonban lokális maradt, mivel nem létezett olyan intézmény, amely ezt országosan egységesen adminisztrálni képes lett volna. Az is valószínű, hogy a mezőgazdaság kimaradása a kötelező biztosításból nem pusztán a birtokosok ellenállásának következménye, hanem abból is fakad, hogy a bér logikája Magyarországon a mezőgazdaságban nem vált kizárólagossá, tehát ezzel hiányzott a biztosítás kivitelezésének egyik fontos feltétele.⁸⁹ A kötelező biztosítás megvalósulása és a munkavállalók, illetve a szakszervezetek problémáinak jelentkezése azonban azt jelzi, hogy a 19. és 20. század fordulóján Magyarország is belépett a „társadalom korába”, amikor többé nem lokális szinten, hanem különféle technikákkal tömegméretekben kellett kezelni a társadalmi és politikai integráció feszültségókait.

tek szerepének jogi garanciái is teljeskörűnek mondhatók. Machtan: *Der Arbeiterschutz als sozialpolitisches Problem*.

⁸⁸ Ez utóbbi kérdés mellett természetesen számos más, a munkaviszonyokkal kapcsolatos probléma is további részletesebb kutatásokra vár. A munkaviszonynak az itt vázolttól eltérő, mikroléptékű megközelítésére lásd: Bódy Zsombor: *Egy bérharc dramaturgiája. Esettanulmány*. In: Horváth Sándor – Pethő László – Tóth Eszter Zsófia (szerk.): *Munkástörténet–munkásantropológia*. Budapest, 2003. 36–52.

⁸⁹ Nyugat-Európa legtöbb országában némi kezdeti ingadozás után a mezőgazdaságra is kiterjesztették a biztosítást. Franciaországban az 1910-es nyugdíjtörvény már eleve vonatkozott a parasztokra is. Áttekintés: Köhler – Zacher: *Ein Jahrhundert Sozialversicherung*.

BÓDY, ZSOMBOR

*The „age of society”: Social insurance and labour policy in Hungary
at the turn of the nineteenth and twentieth centuries*

Through an analysis of the making of Hungary's 1891 compulsory health insurance Act and the its compulsory accident insurance Act of 1907, this study attempts to interpret the establishment of the institution of social insurance as an element in the evolution of Hungarian mass society. Relying on analyses of the history of similar West European institutions it depicts the birth of compulsory insurance as the making of an institutional system which no longer dealt with social tensions locally – as had been the case before, in poor-relief – but on a mass scale, building on new techniques of administration. The most important noticeable difference between the makings of the two laws discussed lies in the following: while, due to the lack of considerable influence of the yet insignificant industrial and commercial interests, the first one resulted from the work of experts following western, above all, German patterns as well as from the benevolence of the majority of the political elite, the second law evolved out of a debate in which employers and employees alike wished to have the lion's share in the making of the law through their respective interest organisations. Nonetheless, the most important part in the shaping of the insurance institution was still played by the ministerial apparatus and the political decision-makers. Although not standing equally far from employers and employees, first of all, they pursued their own goals as well as their ideas based on western patterns and did not wish to serve the interests of either party.